

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة أبي بكر بلقايد
تلمسان

كلية الحقوق

النظام القانوني للتفويض الاداري في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماجستير
في القانون العام

إعداد الطالب:
خليفي محمد

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:
تشوار جيلالي

أعضاء لجنة المناقشة:
د/ بن عمار محمد، أستاذ التعليم العالي، جامعة تلمسان، رئيسا
د/ تشوار جيلالي، أستاذ التعليم العالي،جامعة تلمسان، مقررا
د/ بدران مراد، أستاذ محاضر، جامعة تلمسان، عضوا
د/ عزاوي عبد الرحمن، أستاذ محاضر، جامعة تلمسان، عضوا

السنة الجامعية : **2007-2008**

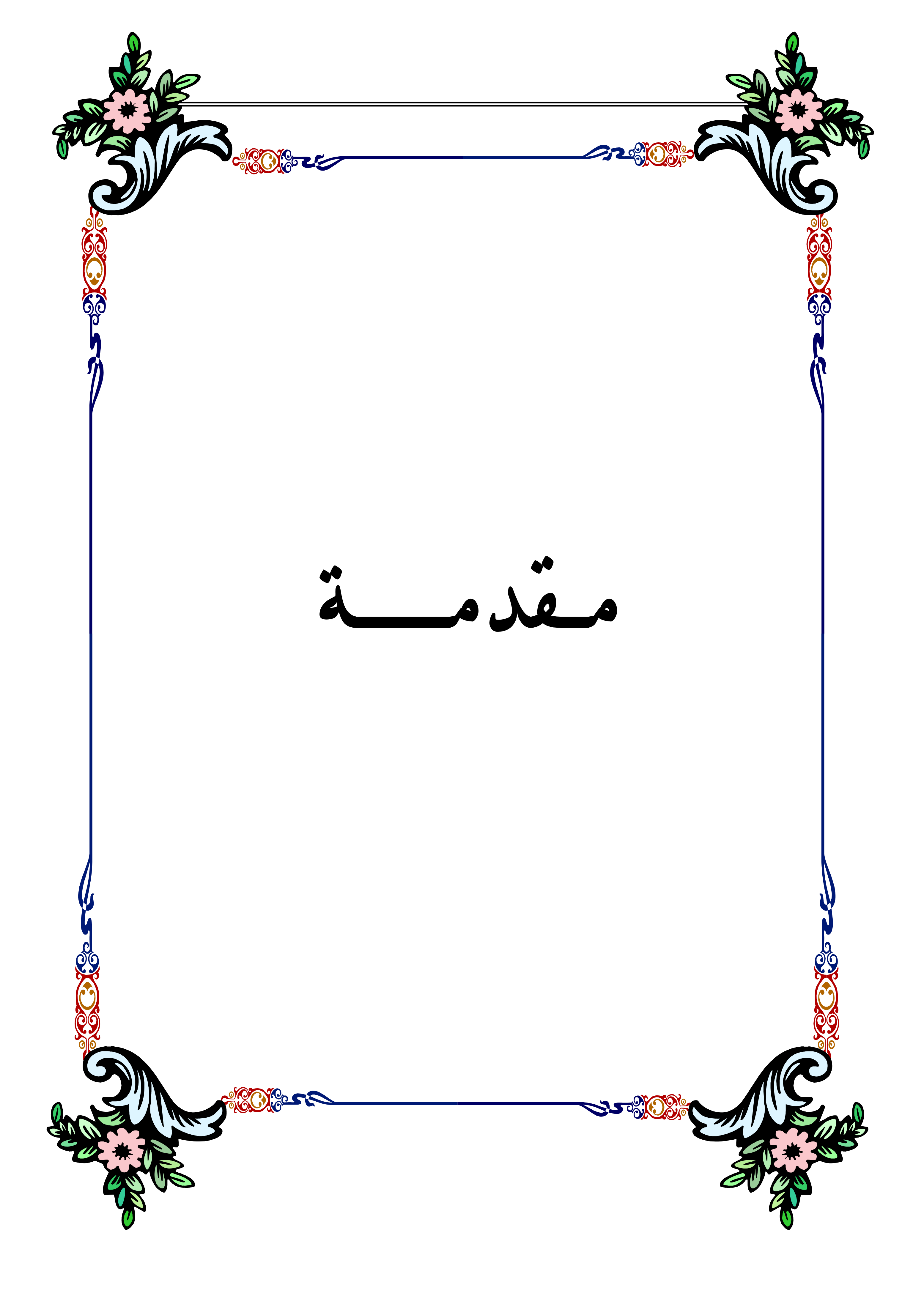
قائمة المختصرات

أ- باللغة العربية

ب.س.ط	بدون سنة طبع
ج	الجزء
ج.ر	الجريدة الرسمية
د.ج	الدار الجامعية
د.م.ج	ديوان المطبوعات الجامعية
ص	الصفحة
ف	الفقرة
ق.إ.م	قانون الإجراءات المدنية
ق.ب	قانون البلدية
ق.و	قانون الولاية
م.ت	مرسوم تنفيذي
م.ح.ح	منشورات الحلبي الحقوقية
م.ر	مرسوم رئاسي
م.م	منشأة المعارف

ب- باللغة الفرنسية

C.E	Conseil d'Etat.
C.A.A.N	Conseil d'Appel Administratif de NANTES.
l.G.D.J	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
op.cit	Ouvrage Précité.
O.P.U	Office des Publications Universitaires.
p	Page.
R.F.D.A	Revue Française de Droit Administratif



مقدمـــــة

يعتبر التنظيم الإداري أمراً هاماً وضرورياً لتسيير وأداء الوظيفة الإدارية في الدولة الحديثة وذلك بسبب اتساع حجمها وتزايد نشاطها وتعدد أعمالها، فالسلطة الإدارية تسعى دائماً إلى تحقيق السياسة العامة في الدولة بأفضل السبل وأنجعها، من أجل إشباع الحاجات العامة للأفراد.

وتماشياً مع تطور الأوضاع والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.فإنه يستلزم ضرورة توزيع الاختصاصات الإدارية بناءً على نصوص قانونية تحدد كيفية ممارسة هذه الصلاحيات والمسؤوليات، بالإضافة إلى منح بعض منها إلى المرؤوسين، سواءً داخل الهيئة الإدارية، أو على مسؤولي الهيئات أو الوحدات الإدارية التابعة لها داخل إقليم الدولة أي المصالح الخارجية وهو ما يسمى بعدم التركيز الإداري، ومن بين صوره أسلوب التفويض الإداري الذي يقتضي نقل سلطة البث في بعض الأمور الإدارية من الرؤساء الإداريين إلى مرؤوسيهم.

يعد هذا الأسلوب من بين أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية في الدول الحديثة، نتيجة تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، غير أن ذلك لا يعني حداثة هذا الأسلوب بل كان يُعرف منذ القدم فهو لم يظهر طفرة واحدة بل هو حصيلة تطور اجتماعي نتيجة تعاقب عدة مراحل تاريخية، ولقد كان يعرف في بداية الأمر عند الرومان، حيث كان يتم استعماله في التعبير عن العلاقة التعاقدية في إطار القانون الخاص، فكانت كلمة تفويض تعني تكليف شخص لشخص آخر للقيام بمهمة معينة أو بتصرف قانوني محدد، كالعقد، أو القيام بنقل التزامات شخصية من فرد لآخر[1].

وانتقلت بعدها فكرة التفويض إلى القانون المدني الفرنسي القديم، حيث كانت تتضمن نفس المعنى الذي جاء به القانون الروماني في استعمال العلاقة الرابطة بين الأفراد كالعقود المسماة وقد تناول بعض فقهاء القانون الخاص في فرنسا فكرة التفويض في نهاية القرن الماضي، والتي كان لها مفهوم واسع والمتضمن معنى الوكالة، أي تكليف شخص نيابة عن شخص آخر بتصرف قانوني[2].

---

[1] أنظر، منور كربوعي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1982، ص.11.

[2] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.12.

إن فكرة التفويض لم تقتصر فقط على العلاقات الخاصة فيما بين الأفراد، بل كانت تُعرف كذلك في علاقة الحاكم بالأفراد في أوائل العهد المسيحي خلال العصور الوسطى، حيث اتجه رجال الكنيسة في أوربا إلى القول بأن الإمبراطور يستمد سلطته من الله، ويقول القديس بولس " إن عمل كل شخص يخضع للسلطة العليا، لأن كل سلطة مصدرها الله، ومن ثـمّ فإن السلطات تستمد وجودها من تفويض إلهي"[1]. فالسلطة التي يمارسها الإمبراطور هي مفوضة من الله، وكانت تسمى بنظرية التفويض الإلهي أو نظرية الحق الإلهي غير المباشر.

ولقد عرفت الدولة الإسلامية في مختلف مراحلها فكرة التفويض بداية من زمن الرسول صلى الله عليه وسلم إلى غاية العهد العباسي، حيـث كان يتولى رئاسة هذه الدولة الوليدة وكان يقوم بتفويض تابعيه ومبعوثيه في نشر الدعوة إلى الله، ويكلفهم بتولي أمور المسلمين في مختلف أنحاء الدولة الإسلامية.[2]

وفي عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه شهدت الدولة الإسلامية تنظيماً محكماً لم يعرف له مثيل من قبل، وذلك بإنشاء ما يعرف بالدواوين، مثل ديوان العطاء، وديوان الجند،وديوان المظالم، بالإضافة إلى تقسيم الدولة إلى ولايات، وعلى رأس كل ولاية والي، حيث كان يقوم الخليفة بتفويض سلطته إلى الولاة في تسيير الشؤون العامة، وفقا لأحكام القرآن والسنة النبوية الشريفة، وكان يعمل أيضاً على متابعة ومراقبة أعمالهـ ـم المفوضة إليهم، وكذلك الشأن بالنسبة لرؤساء الدواوين، فالصلاحيات التي يمارسونا هي مفوضة من طرف الخليفة، لأنه هو الذي يملك السلطة الكاملة في تسيير شؤون الدولة الإسلامية، واستمر الوضع في عهد كل من الخليفة عثمان بن عفان رضي الله عنه وعلي بن أبي طالب كرم الله وجهه.

أما في العهد الأموي توسعت إدارة الدولة الإسلامية من حيث عدد الدواوين المتمثلة في ديوان الجند، العطاء والرسائل والبريد والخاتم، حيث كان الخليفة يفوض سلطة إلى رؤساء الدواوين كلا حسب مهامه واختصاصه، فالتفويض خلال هذه المراحل كان يقصد به تكليف شخص بمهمة

---

[1] أنظر، فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص.102– 103.

[2] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، د.ج، بيروت، 1986، ، ص.106.

محددة. ولقد تجلى أسلوب التفويض بشكل واضح في العهد العباسي، الذي تم من خلاله إنشاء ديوان المظالم حيث كان ينظر في الشكاوي المرفوعة ضد الولاة وتظلمات الموظفين. بالإضافة إلى إحداث وزارة التفويض، حيث كان يتولى الوزير المفوض جميع الاختصاصات والصلاحيات التي يتمتع بها الخليفة باستثناء ولاية العهد واستغناء الأمة وعزل الحكام والولاة.ولقد اشتهرت هذه الوزارة في عهد هارون الرشيد، حيث كانت تمارس وزارة التفويض من طرف أسرة البرامكة[1].

إن التفويض في التنظيم الإداري الإسلامي كان يقوم على أسس قانونية من حيث تحديد الاختصاصات وتحت رقابة الخليفة، إلا أنه كان يشكل نطاقا واسعا، ولم يقتصر على الشؤون أو الأمور الإدارية فقط، بل اشتمل على الشؤون الحربية والمالية والقضائية والدينية وكان العمل بتفويض مختلف هذه السلطات وهذا للتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق الخليفة.

إن ظهور نظام التفويض في الدولة الإسلامية يعتبر أول بذرة للنظام البرلماني من حيث العلاقة بين رئيس الدولة والحكومة[2]. ويقصد بوزارة التفويض أن يستوزر الإمام من يفوض إليه تدابير الأمور برأيه وإمضائها على اجتهاده.ويعلل الفقهاء جواز وزارة التفويض بمقياس الخلافة على النبوة، حيث دعا موسى عليه السلام ربه جل شأنه، أن يجعل أخاه هارون وزيراً له يشدد به أزره ويشركه في أمره.

وبعد قيام الثورة الفرنسية والتطور الذي طرأ على المجتمع الفرنسي كان له أثرا كبير في ظهور القانون الإداري، وعند نهاية القرن التاسع انتقل أسلوب التفويض إلى المجال الإداري ، حيث اتضح مفهومه والأسس التي يقوم عليها متميزا عن غيره من الأساليب المشابهة له،كالوكالة في القانون الخاص والنيابة والحلول في القانون العام .

---

[1] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص.107.

[2] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، نظرية الدولة في الإسلام، الدار الجامعية، بيروت،1986، ص.254.

ولقد كان القضاء الإداري وفيا لـ عته التحريرية من قواعد القانون الخاص، وإسهام كبير في هذا الشأن إلى جانب الفقه[1]، وبدأت فكرة التفويض الإداري تتطور تدريجيا عبر مختلف الأنظمة إلى أن ارتكزت قواعدها وأسسها في إطار القانون الإداري.

وللتفويض دور هام في مجال التنظيم الإداري باعتباره وسيلة من وسائل عدم التركيز في ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة، ويكتسب أسلوب التفويض الإداري أهمية نظرية وعملية بالغة في إطار القانون الإداري والإدارة العامة، وذلك من حيث اشتراكهما في دراسة التنظيم الإداري الذي يهدف إلى تحقيق السير الحسن للهيئات والمنظمات الإدارية .

إلا أن فقهاء القانون الإداري ينظرون إلى التفويض من الجانب القانوني باعتباره وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري وأنه يعد أداة في ممارسة الاختصاص غير الشخصي للأعمال الإدارية، فهو إذن وسيلة لتعدد وتنوع مراكز اتخاذ القرارات الإدارية[2]، ويهدف إلى تحقيق فعالية الوظيفة الإدارية واستمرارية المرفق العام بانتظام واضطراد.

كما يحقق أسلوب التفويض الإداري أهمية بالغة من الناحية النظرية والمتمثلة في تكريس وتجسيد أحد أهم أساليب التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، وذلك بمعرفة الاختصاصات الإدارية المحددة في النصوص القانونية والتنظيمية التي تسير الهيئة الإدارية، وتحديد المسؤوليات، وتنمية الوعي القانوني لدى موظفي الهيئات والمؤسسات الإدارية، والعمل بمبادئ التنظيم الإداري.

أما من الناحية العملية، فالتفويض يهدف إلى تحقيق الإصلاح الإداري الذي يسعى إلى تخليص الجهاز الإداري من التعقيدات الروتينية والإدارية، وتحسين الأداء الوظيفي للموظفين والسرعة في إنجاز الوظيفة الإدارية وتقريب الإدارة من المواطنين لتحقيق المصلحة العامة. وعلى الرغم من هذه الأهمية المتزايدة للتفويض الإداري إلا أن هناك بعض الصعوبات التي تعرقل عملية انتهاجه من طرف السلطة التنظيمية والتشريعية وعملية سيره بين أعضاء الهيئة الإدارية.

---

[1] أنظر، منوركربوعي، المرجع السابق، ص.15.

[2] أنظر، علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، 2004، ص.695.

ولقد كانت هاته الأهمية النظرية والعملية للتفويض الإداري من إحدى الأسباب الرئيسية التي دفعتني إلى القيام بهذا البحث بالنظر إلى الواقع الأليم الذي يشهده التسيير الإداري، نتيجة التعقيدات والبروتوكولات الإدارية والتماطل في أداء العمل الإداري، ومن أهم المسببات في ذلك هو كثرة الأعباء الإدارية الملقاة على عاتق الرئيس الإداري وغياب النصوص القانونية والتنظيمية التي تعمل على تسهيل وحسن تسيير الوظيفة الإدارية. كما أن هذا الموضوع يشكوا من ندرة الأبحاث والدراسات القانونية في الجزائر وقلة المراجع المتخصصة، وعلى الرغم من ذلك فلم يمنعنا من البحث فيه.

وعليه فإن موضوع التفويض الإداري يثير عدة تساؤلات من حيث تحديد مفهومه القانوني وكيفية تمييزه عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له في ممارسة الاختصاصات الإدارية ؟ وماهي الأسس والأحكام القانونية التي يخضع لها ؟ وما مدى تطبيقها أو تجسيدها في التنظيم الإداري الجزائري ؟

وللإجابة على تلك الأسئلة المطروحة سنقسم دراستنا هذه إلى فصلين، حيث سنتناول في الفصل الأول ماهية التفويض الإداري وأحكامه القانونية، وفي الفصل الثاني الهيئات المعنية بالتفويض الإداري في الجزائر.



الفصل الأول

ماهيــة التفــويض الإداري وأحكامــه القانــونية

لقد أدى تطور الوظيفة الإدارية إلى ظهور أسلوب التفويض باعتباره وسيلة قانونية يهدف إلى التخفيف من أعباء واختصاصات الرئيس الإداري، وذلك بتوزيع ونقل بعضا منها إلى المرؤوسين بناءً على نص قانوني ووفقاً للسلم الإداري.

ويمكن تصنيف التفويض الإداري إلى عدّة تصنيفات مختلفة، بالنظر إلى المعيار الذي يقوم عليه أو الزاوية التي ينظر منها إليه مع مراعاة شروطه القانونية، كما أنه يتميز عن غيره من الأنظمة القانونية التي تتشابه معه من حيث اعتبارها خروجا عن المبدأ العام في ممارسة الاختصاص الشخصي، ومن حيث الغاية المشتركة المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة وما يقتضيه مبدأ استمرارية المرفق العام، فإذا كانت هذه الأنظمة تشترك في بعض الأحكام القانونية، إلا أنها تختلف من حيث طبيعتها و الأسس التي تبنى عليها.

ويعد التفويض الإداري مسلكاً للخروج من تعقيدات الوظيفة الإدارية، لأنه يهدف إلى تحقيق الفعالية والسرعة في إنجاز الأعمال الإدارية، وهو ما ينجم عنه العديد من المزايا و الفوائد التي تعود على نشاط الإدارة وموظفيها، على الرغم من وجود بعض الصعوبات العملية التي قد تعترضه إلا أنه يمكن تجاوزها باتباع مجموعة من الحلول.

إن عملية سير التفويض الإداري تمر بمجموعة من المراحل، وتتطلب أولا مجموعة من الشروط القانونية التي يستلزم توفرها في النص القانوني الذي يجيز عملية التفويض أو بما يسمى بالنص الآذن ثم قرار التفويض وبعدها الأطراف أي المفوض والمفوض إليه. وبعد تحقق هذه الشروط الأخيرة يرتب التفويض آثاراً قانونية تعود على كل من طرفيه، وهذا حسب ما تقتضيه مبادئ التنظيم الإداري من حيث التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات وتناسب السلطة مع المسؤولية.

كما يعتبر التفويض الإداري إجراءً مؤقتاً فزواله يقترن بعدة أسباب، إلا أنها تختلف باختلاف طبيعته ومدى مشروعيته. حيث ينتهي التفويض المشروع وفقاً لطبيعته على الرغم من وجود أحكام عامة مشتركة والمتمثلة في إلغاء قرار التفويض، أو بانتهاء المدة القانونية المحددة، أو بإنجاز الاختصاص أو العمل المفوض.

أما بالنسبة للأحكام الخاصة فتتمثل في زوال الجهة المفوضة إليها في تفويض الاختصاص لأنه يعد تفويض وظيفي، إلا أن تفويض التوقيع ينتهي بتغيير أحد طرفيه لأنه يقوم على أساس الاعتبار الشخصي. أما إذا كان التفويض غير مشروع فإنه يزول إما عن طريق سلطة المفوض في الإلغاء أو السحب أو بواسطة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء.

وعلى هذا الأساس سوف نتعرض إلى ماهية التفويض الإداري (المبحث الأول). ثم إلى أحكامه القانونية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

ماهية التفويض الإداري.

يعتبر التفويض الإداري استثناءً عن مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، وهذا لعدة اعتبارات يقتضيها سير نشاط الإدارة في تحقيق أهدافها، كما أن له أثر كبير في مجال التنظيم الإداري سواءً من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية والعملية، لأنه يمثل نظاما قانونيا خاصاً ومتميزاً عن غيره من الأنظمة القانونية التي قد تتشابه معه من حيث ممارسة الاختصاص غير الشخصي.

وللتفويض الإداري أهمية بارزة في سير العمل الإداري بشكل سريع وفعال و المساهمة في تحقيق الإصلاح الإداري. إن نتيجة هذه الأهمية تعود للمزايا التي يحققها التفويض وبالرغم من وجود بعض المعوقات أو الصعوبات التي تعيق عملية نجاحه، إلا أنه يمكن تفاديها بانتهاج بعض المقترحات و التوصيات.

وهو ما سوف نتناوله بالتفصيل حيث نتطرق إلى تعريف التفويض الإداري وصوره (المطلب الأول)، ثم إلى تمييزه عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له (المطلب الثاني)، وأخيراً إلى أهميته وتقديره (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تعريف التفويض الإداري و صوره

لقد تعددت التعاريف و اختلفت الرؤى كلاً حسب وجهة نظره إلى التفويض، فهناك من يعتبره وسيلة قانونية وفنية في التنظيم الإداري، لأنه يعد همزة وصل بين الدراسة القانونية والفنية التي يهتم بها كلاً من فقهاء القانون الإداري والإدارة العامة على التوالي. فمن الناحية القانونية هو وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري، كما أنه يعد إجراءً استثنائياً في ممارسة الاختصاص غير الشخصي للعمل الإداري.

وللتفويض الإداري مدلول واسع بالنظر إلى الصور التي ينقسم إليها، و لكل منها له معنى مختلف عن غيره وذلك بحسب الجهة أو الزاوية التي يقاس عليها، إلا أنه يجب مراعاة الشروط القانونية التي تقتضيها صحته، وعليه يجب علينا أولاً تحديد تعريفه القانـوني (الفرع الأول)، ثم نتـطرق إلى صوره (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف التفويض الإداري

يمثل التفويض الإداري موضوعا مشتركا بين موضوعات القانون الإداري و الإدارة العامة باعتباره وسيلة من وسائل التنظيم الإداري، إلا أن فقهاء القانون الإداري يتطرقون له من الجانب القانوني لأن مفهوم التنظيم الإداري مرتبط بالسلطة الإدارية للدولة هذا بخلاف فقهاء الإدارة العامة الذين تنحصر نظرتهم إليه من الجانب الفني و التنظيمي، لأن دراستهم للتنظيم الإداري تتعلق بكيفية تسيير الهيئة أو المؤسسة الإدارية.

أولا: تعريZ التفويŘ Ž القانون الإداري

لقد اختلفت تعار يف الفقهاء و تعددت بسبب اختلاف وجهات نظرهم، حيث عرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي "على أنه إجراء يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل جانبا أو بعضا من اختصاصاته، سواء في مسألة معينة أو في نوع من المسائل، إلى فرد آخر أو سلطة أخرى[1]".

أما الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله يرى أن التفويض "هو الأسلوب الأمثل لتحقيق عدم التركيز داخل التنظيم الإداري، والمقصود منه قيام الرئيس الإداري بنقل جانبا من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليمارسونا دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته أمام الرئاسات العليا[2]".

ويعرف الدكتور خالد خليل الظاهر التفويض على أنه "أسلوب من أساليب عدم تركيز سلطات الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية، بحيث يمنح تقرير الاختصاص من الرئيس إلى المرؤوسين المتواجدين عبر مختلف الأقاليم، دون الرجوع إليه ، مع بقاء مسؤوليته[3]".

وأمام صعوبة وضع تعريف جامع ومانع للتفويض الإداري ودلك بسبب تمايز الأحكام القانونية التي تحكم كلاً من تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ذهب بعض من الفقه[4] إلى تحديد ثلاث معاني مختلفة ومتباينة.

فهو يعني أولا قيام جهة معنية تحوز كل السلطات بتخويل جهة أخرى سلطة القيام ببعض الأعمال التي تنازلت عنها وفق نظام له طابع الديمومة. فالمقصود إذن هو تأهيل صريح وواضح ودائم لممارسة هذه الاختصاصات.

---

[1] أنظر، سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص.97.

[2] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، م.م، الإسكندرية، 2004، ص.116.

[3] أنظر، خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر و التوزيع، عمان، 1998، ص.103-104.

[4] أنظر، علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص.694.

ويقصد باصطلاح التفويض ثانياً في معنى أضيق من الأول، و هو تقرير الجهة المختصة باختصاص معين على تخويل جهة أخرى لهذا الاختصاص لفترة زمنية محددة، مع بقاء القاعدة القانونية سارية المفعول ونقصد به ممارسة الجهة المفوض إليها هذا الاختصاص بشكل محدد ومؤقت، دون المساس قانونا باختصاص الأصيل.

يستخدم اصطلاح التفويض ثالثاً في معنى أضيق من المعنيين السابقين. إذ يقتصر على تخويل المفوض صلاحية إضفاء الصفة الرسمية على القرار، و ليس تخويله صلاحية إصداره، إذ لا يملك المفوض إليه سلطة إنشائية في إصدار القرار و هو ما يتضمنه تفويض التوقيع، الذي يتميز ببعض الأحكام الخاصة المتميزة عن تفويض الاختصاص.

كما يعد التفويض الإداري وسيلة أساسية ومهمة لتوزيع الاختصاص بين مختلف أعضاء الجهاز الإداري، فهو أداة لتعدد وتنوع مراكز اتخاذ القرارات الإدارية. و لذلك فهو "إجراء يقوم بمقتضاه صاحب الاختصاص الأصيل بتكليف موظف آخر أو جهة إدارية أخرى صلاحية ممارسة بعضا من صلاحياته ولكن تحت إشرافه ورقابته،لأن مسؤولية صاحب الاختصاص قائمة رغم وجود التفويض[1]".

وهناك من يعرف التفويض بأنه "لجوء السلطة العليا إلى نقل جزء من سلطتها أو صلاحيتها إلى أحد المرؤوسين، وذلك من أجل التصرف في بعض الأمور أو المسائل الإدارية المحددة في قرار التفويض والمستند إلى نص قانوني[2]".

لقد عرفته الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري "أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل، بجانب منه في أمر أو في أمور معينة، إلى شخص آخر، فهو

---

[1] أنظر، علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص.694.

[2] أنظر، جرجس جرجس ، معجم المصطلحات الفقهية و القانونية، الطبعة الأولى، الشركة العالمية للكتاب، بيروت، 1996، ص.112.

يتمثل في شكل عمل إداري صريح يصدر عن صاحب الاختصاص، يقوم بمقتضاه التخلي عن جزء من اختصاصاته إلى موظف آخر"[1].

فإذا كان موضوع التفويض مشتركاً بين القانون الإداري والإدارة العامة فإن الدراسة المنطوية بشأنه تختلف من الجانب القانوني إلى الجانب الفني وهو ما سوف نبينه من خلال التطرق لتعريف التفويض الإداري عند فقهاء الإدارة العامة.

ثانيا: تعريف التفويض في علم الإدارة العامة

يعتبر التنظيم الإداري أمرا لازما لكي تنهض السلطة الإدارية بوظائفها وتضطلع باختصاصاتها المنوطة بها، ولقد حاز موضوع التنظيم الإداري على جانب كبير من الأهمية في دارسات وأبحاث علم الإدارة العامة، لأنه يعد أهم عناصر العملية الإدارية، حيث تمارس به الإدارة نشاطها وبواسطته تحقق أهدافها[2].

يهتم علم الإدارة العامة بالجانب الفني والتقني لعملية التفويض الإداري، فهو يعد وسيلة من وسائل نقل الاختصاص، حيث يقوم الرئيس الإداري والذي يسمى بالمفوض بمنح بعضا من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه الأدنى منه درجة في السلم الإداري ويسمى بالمفوض إليه، وذلك بهدف تحقيق التسيير الحسن داخل الهيئة الإدارية[3].

ويعرف التفويض كذلك بأنه تخويل لبعض صلاحيات الرئيس الإداري إلى أحد المرؤوسين، مع بقاء سلطته في الرقابة و التنظيم و التنسيق لأنه يعد مسؤولا أمام رئيسه، بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه أمام المفوض، و هذا تطبيقا لمبدأ "لا تفويض في المسؤولية".

[1] أنظر، عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشـأة المعارف، الإسكنـدرية، 2004.، ص.87.

[2] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.5.

[3] أنظر، محمد رفعت عبد الوهاب و إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، د.م.ج، الإسكندرية، 1998ص.239.

وعرفه البعض على "أنه نقل اختصاصات الرئيس الإداري إلى غيره من المرؤوسين، على أن يتخذ التدابير والوسائل الكفيلة لمسائلتهم و محاسبتهم عن نتائجها بصفته المسؤول عنها[1]".

أما بالنسبة لنا فإن التفويض الإداري يعتبر وسيلة قانونية قبل أن يكون وسيلة فنية، فهو يقتضي قيام صاحب الاختصاص بمنح بعض من صلاحياته إلى أحد مرؤوسيه طبقاً لنص قانوني وذلك بشكل مؤقت دون انتفاء مسؤوليته. بعدما تعرضنا لتعريف التفويض الإداري من الناحية القانونية والفنية فإنه يستوجب علينا الآن معرفة التقسيمات التي ينقسم لها.

الفرع الثاني

صور التفويض الإداري

تختلف صور التفويض الإداري باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليه ،بحيث يمكننا التمييز بين هذه الصور من أربع جوانب من حيث المصدر، الشكل، الحجم، والموضوع.

أولا: تقسيم التفويض الإداري من حيث المصدر :

ينقسم التفويض الإداري من حيث المصدر أو الأداة إلى عدة أنواع وهي كالآتي[2]:
التفـويض المباشر والتفـويض غير المبـاشر، التفـويض الاختيـاري والتفـويض الإجبـاري التفـويض البسيـط والتفـويض المركـب.

1- التفويض المباشر والتفويض غير المباشر :

يكون التفويض مباشراً إذا صدر عن سلطة تعلو صاحب الاختصاص والموجه إلى مرؤوس آخر أقل منه درجة، أي أنه لا يصدر عن صاحب الاختصاص، مثلاً يقوم رئيس الجمهورية

---

[1] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.26.

[2] أنظر، خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، الكتاب الأول، ص.111.
أما الأستاذ منور كربوعي يقسم التفويض من حيث المصدر إلى التفويض المباشر و غـير المباشـر، تفـويض الاختيـاري و الإجباري، و التفويض المرؤوس المباشر و لغير المرؤوس المباشر، ص.51.

بتفويض بعضا من اختصاصات الأمين العام لرئاسة الجمهورية إلى الأمين العام للحكومة بموجب مرسوم رئاسي، ويعد هذا الأخير بمثابة قرار التفويض.

أما التفويض غير المباشر فهو الذي يصدر عن الأصيل أي صاحب الاختصاص حيث يقوم بتفويض إحدى اختصاصاته أو توقيعه إلى المفوض إليه ، بموجب قرار إداري مستنداً في ذلك إلى نص قانوني آذن بالتفويض .

2- التفويض الاختياري والتفويض الإجباري

يقوم التفويض الاختياري بناءً على إرادة وحرية صاحب الاختصاص في تفويض اختصاصاته وهذا وفقا لتقديره ولما يراه مناسبا حسب ظروف العمل. غير أن هذه الحـرية تكـون مقيدة طبقاً للنص القانوني الآذن بالتفويض.

إلا أن التفويض الإجباري أو الإلزامي فهو يلزم الأصيل القيام بتفويض بعض من صلاحياته حسب الشروط والظروف المحددة في النص الآذن، بالإضافة إلى تحديد طبيعة التفويض والشخص المفوض إليه.

3- التفويض البسيط والتفويض المركب:

يعد التفويض بسيطا إذا كلن موجهاً للشخص المفوض إليه بشكل جزئي، وهذا يعني أن التفويض يستلزم فيه تحديد جزء أو بعض من اختصاصات الأصيل التي قام بتفويضها وتحديد المفوض إليه بشكل صريح وواضح.

أما التفويض المركب فهو الذي يقوم به الأصيل بتفويض بعضا من اختصاصاته إلى عدد من المرؤوسين ويشترط فيه أن يكون جزئيا وموجها لعدد من المرؤوسين.وعليهم أن يتولوا تنفيذه بصفة مشتركة[1].

ثانيا: تقسيم التفويض الإداري من حيث الشكل :

---

[1] أنظر، خالد خليل الطاهر ، المرجع السابق ، ص.113.

ينقسم التفويض الإداري من حيث المظهر الخارجي أو القالب الذي يوضع فيه إلى عدة أنواع وهي التفويض المكتوب والتفويض الشفوي ، التفويض الصريح والتفويض الضمني .

1- التفويض المكتوب والتفويض الشفوي:

التفويض المكتوب هو الذي يدون محتواه في وثيقة لأنه يعد قرارا إداريا، ومن بين أركانه الشكل الذي يلعب دوراً هاماً وحيوياً في حماية المصلحة العامة ويجسد إرادة السلطة الإدارية الباطنة. ويعتبر الشكل جوهرياً إذا اشترطه النص الآذن بالتفويض فالكتابة لا يقصد بها الصياغة القانونية أو الفنية[1] .

أما التفويض الشفوي فهو التفويض غير المكتوب، أي الذي لم يفرغ محتواه في وثيقة مكتوبة والأصل انه لا يعتد بالتفويض الشفوي، لأن التفويض يكون بموجب قرار مكتوب يتطلب شكليات جوهرية من أجل صحته[2].

2- التفويض الصريح والتفويض الضمني :

يكون التفويض صريحا إذا تم بلفظ أو صياغة صريحة، بحيث تتبين أو تتجه فيه نية المفوض إلى التفويض بشكل واضح حتى لا يكون هناك مجالا للشك أو التأويل. ويشترط فيه تحديد طبيعة التفويض، أي أن يقوم المفوض بتفويض اختصاص محدد أو القيام بتفويض إمضائه على قرارات أو مقررات أو وثائق معينة.

غير أن التفويض الضمني يتم بشكل غير صريح ودلك باستخلاص مضمونه من خلال ظروف العمل، وأحياناً يتم الترخيص به بموجب النص الآذن دون الحاجة إلى استصدار قرار التفويض. أما في حالة عدم ذكر التفويض في النص الآذن، فإنه يمكن استخلاصه من خلال ظروف العمل خاصة في وقت النزاعات والحروب، ولقد أجازه مجلس الدولة الفرنسي في حالة الحرب، أما

---

[1] أنظر، عمار عوابدي، النظرية العامة المنازعات الإدارية، ج 2، الطبعة الثانية، د.م.ج، الجزائر، 2003، ص.509.

[2] أنظر، منور كربوعي ، المرجع السابق، ص.53.

بالنسبة للقضاء المصري لم يعترف بمثل هذا التفويض، مقررا بأن التفويض نظام استثنائي من الأصل العام الذي يقضي بضرورة ممارسة الاختصاص من الأصيل إلا في حالة التفويض الصريح[1].

ثالثا: تقسيم التفويض الإداري من حيث الحجم :

ينقسم التفويض الإداري من حيث أهمية الموضوعات والاختصاصات التي يشملها التفويض وهي التفويض الجزئي والتفويض الكلي، التفويض الخاص والتفويض العام.

1- التفويض الجزئي والتفويض الكلي :

يكون التفويض جزئيا عندما يتنازل المفوض أو صاحب اختصاص عن بعض اختصاصاته إلى المفوض إليه، والأصل في التفويض أن يكون جزئيا[2].أما بالنسبة للتفويض الكلي، يتم فيه تنازل الأصيل عن جميع اختصاصاته إلى المفوض إليه، والواقع أن تخلي الأصيل عن كل اختصاصاته لا يعد تفويضاً، لأن تولي المرؤوس كافة اختصاصات الرئيس يعد نيابة أو حلولا.

2- التفويض الخاص والتفويض العام :

يقصد بالتفويض الخاص هو ذلك التفويض الذي يمنح لشخص أو هيئة إدارية ، بقصد القيام بتصرفات أو اختصاصات محددة في النص الآذن بالتفويض ويعد التفويض عاما إذا تم بدون تحديد الاختصاصات المفوضة إلى المفوض إليه، حيث يترك النص الآذن بالتفويض إلى صاحب الاختصاص الحرية في تقدير هذه الصلاحيات أو الاختصاصات، ولكن يتم تحديدها في قرار التفويض. يشترط القضاء الفرنسي لشرعية هذا التفويض أن يكون محددا لنوعية الأعمال المفوضة[3].

رابعا: تقسيم التفويض من حيث الموضوع:

ينقسم التفويض بالنظر إليه من زاوية الموضوع أو الطبيعة إلى نوعين رئيسيين هما تفويض الاختصاص أو السلطة، وتفويض التوقيع أو الإمضاء وهما على التوالي:

---

[1] مقتبس عن منور كربوعي، المرجع السابق، ص.56.

[2] أنظر، ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د.م.ج، الإسكندرية، 1996، ص.106.

[3] مقتبس عن منور كربوعي، المرجع السابق، ص.59.

1- تفويض الاختصاص أو السلطة Délégation de compétence ou de pouvoir

يقصد بتفويض الاختصاص أو السلطة، أن يعهد الرئيس بنقل بعض من اختصاصـاته والتي يستمدها من النصوص القانونية إلى أحد مرؤوسيه. وهو ما يترتب عليه قيام المفوض إليه بهذه الاختصاصات دون الرجوع إلى الرئيس المفوض[1].

وهناك بعض الفقهاء الفرنسيين[2]، يرى أن تفويض الاختصاص ليس هو تفويض السلطة، بل أن تفويض الاختصاص يظهر أو يتبين في كل من الأسلوبين المعروفين حالياً في التفويض فهو يشمل تفويض السلطة وتفويض التوقيع.

إلا أنه في حقيقة الأمر فإن تفويض الاختصاص هو نفسه تفويض السلطة لأن المفوض إليه عند ممارسته لبعض اختصاصات أو صلاحيات المفوض يمارس سلطة عليها وبالتالي فان القرارات التي يتخذها تحمل مرتبة تصرفاته، بخلاف تفويض التوقيع الذي يقتصر على عمل مادي.

ويتميز تفويض الاختصاص بعدم إمكانية المفوض ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه إلى المفوض إليه إلا إذا تم إلغائه بقرار صريح[3]. لأن قرار التفويض يرتب آثاراً قانونية من خلال عملية نشره، كما ترتبط قيمة أو قوة القرارات الصادرة في تفويض الاختصاص بدرجة ومرتبة المفوض إليه وفقاً للسلم الإداري.

إلا أنه لم يتفق الفقه الفرنسي[4]، بشأن العلاقة بين المفوض والمفوض إليه في تفويض الاختصاص فهناك من يرى أن هذه العلاقة لا تحكمها السلطة الرئاسية لأن القرارات التي يصدرها المفوض إليه تنسب له، وما على المفوض إلا القيام برقابة المشروعية دون إصدار أوامر أو توجيهات أو تعديل أو تعقيب.

---

[1] أنظر، إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د.ج، بيروت 1994، ص.164.

[2] Les conséquences des délégations de compétence mettent en présence des deux variétés de ces délégations: selon une terminologie actuellement bien fixée, elles sont soit des "délégations de pouvoir " soit des "délégations de signatures".Cf. René CHAPUS, Droit administratif général, tome 19°éd, Montchrestien, Paris, 1995, p.975.

[3] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.205.

[4] أنظر،عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.207.

أما الجانب الآخر من الفقه، فيرى ضرورة ممارسة السلطة الرئاسية على المفوض إليه لأن هذه الأخيرة يحددها القانون، ولكن لا يجوز للمفوض أن يحل محل المفوض إليه إلا إذا تم إلغاء التفويض بموجب قرار صريح وهذا تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال.

إن تفويض الاختصاص ليست له علاقة بالشخص المفوض إليه، وإنما له علاقة بوظيفته وهو يتنافى مع ممارسة المفوض للاختصاصات المفوضة خلال مدة التفويض[1]. كما أن نهاية هذا التفويض لا تتقرر بموجب تغير أحد طرفي التفويض بسبب انتفاء الصفة الشخصية فيه، وإنما يتوقف على إرادة المفوض لأنه متصل بالصفة الوظيفية للمفوض إليه فهو لا ينتهي بشكل تلقائي بل يجب أن يتم بقرار صريح[2].

2- تفويض التوقيع Délégation de signature

ونعني به قيام المفوض إليه بعمل مادي، والمتمثل في الإمضاء على قرارات أو مقررات أو أية وثائق معينة تندرج ضمن اختصاص المفوض وتكون باسمه ولحسابه، لأنه لا يعد سوى تمثيل مظهري للسلطة فهو لا ينقل سلطة حقيقية للمفوض إليه، وإنما يعهد إليه مهمة مادية والمتمثلة في تجسيد إرادة الأصيل ويعهد به في معظم الأحيان للمساعدين المقربين من الرئيس الإداري[3].

يتميز تفويض التوقيع ببعض الميزات والخصائص التي تميزه عن تفويض الاختصاص من حيث طبيعته وأحكامه. فتفويض التوقيع لا يتضمن نقلاً للاختصاص لأن المفوض يقوم بممارسة العمل المفوض إلى جانب المفوض إليه. كما يتميز بالطابع الشخصي لأنه ينطوي على ثقة خاصة ولا ينقضي إلا بتغير أحد طرفيه، ويتم ذلك بشكل تلقائي دون أن يستلزم ذلك إصدار قرار صريح من

---

[1] Les délégations de pouvoir se caractérisent par le fait qu'elles sont accordées non à une personne mais à une fonction et qu'elles excluent toute évocation. Cf. Georges DUPUIS, Marie – José GUEDON , Patrice CHRETIEN, droit administratif, 8ème édition, Dalloz, Paris, 2002, p.43.

[2] أنظر، رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة،1996، ص.225.

[3] أنظر، عدنان عمرو، المرجع السابق، ص.91.

المفوض[1]. كما أن القيمة القانونية للعمل الذي يقوم به المفوض إليه تعد معادلة أو مساوية للقيمة القانونية للتصرفات والأعمال التي يقوم بها الشخص المفوض لأنها تكون باسمه ولحسابه[2].وبعد التعرف على هذه الصور يجب علينا تحديد الطبيعة القانونية للتفويض وذلك بتبيين خصائصه وميزاته عن غيره من النظم القانونية المشابهة له تفادياً لأي التباس بين مفاهيم هذه النظم.

المطلب الثاني

تمييز التفويض الإداري عن غيره من النظم القانونية المشابهة له

إن تحديد مفهوم التفويض الإداري لن يتبين لنا إلا بمقارنته مع غيره من الأنظمة القانونية التي تتشابه معه، من حيث كونها وسائل قانونية تهدف إلى استمرارية نشاط الإدارة وحسن سير العمل الإداري وفعاليته، وتعتبر كذلك بمثابة استثناءات قانونية ترد على مبدأ الممارسة الشخصية لركن الاختصاص في الأعمال الإدارية.

وتدخل في إطار هذه الأنظمة القانونية التي نقارنها مع التفويض الإداري، الإنابة والحلول (الفرع الأول)، الاستخلاف ونقل الاختصاص (الفرع الثاني)، التفويض التشريعي ونظرية الموظف الفعلي (الفرع الثالث).

الفرع الأول

تمييز التفويض الإداري عن الإنابة والحلول

يعتبر التفويض الإداري نظاماً مستقلاً بذاته فهو يتميز عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له وذلك من حيث الشروط والآثار المترتبة عنه، إلا أننا قد نجد أحياناً بعض أوجه التشابه والاختلاف فيما بين هذه الأنظمة القانونية خاصة بالنسبة للإنابة والحلول. وهو ما يدفعنا إلى المقارنة بين التفويض الإداري والإنابة أولاً ثم نتعرض للحلول ثانياً.

---

[1] أنظر، محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، م.ح.ح، بيروت، 2002، ص.122.

[2] أنظر،علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص.698.

أولا: الإنابة L'intérim

وتتحقق الإنابة عند وجود مانع دائم أو مؤقت يحول بين الأصيل وممارسته لاختصاصاته فتقوم السلطة الإدارية العليا بتعيين نائبا عنه، وتكليفه بالقيام بأعباء واختصاصات الأصيل الغائب إلى حين زوال المانع[1].

حيث تتقرر الإنابة بموجب قرار صادر عن الهيئة العليا بتعيين النائب، من أجل ممارسة الوظيفة بشكل مؤقت[2]. وهناك من يرى أنّ الإنابة تكون بموجب قرار إداري بخلاف الحلول الذي يستند إلى نصوص تشريعية وتنظيمية، لأن النيابة تكون بشكل مفاجئ ولا تتطلب إجراءات معقدة في تعيين النائب[3].

أما البعض الأخر[4] فيرى أن الإنابة تستند إلى نص سواء كان مكتوب أو غير مكتوب. إلا أن هذه الحالة الأخيرة مقيدة بشرطين وهما عدم وجود نص مكتوب يمنع الإنابة صراحة أو ضمناً وأن يتضمن التنظيم الإداري وجود سلطة إدارية موازية أو أعلى من الأصيل يمكن أن توكل إليها الإنابة. أما ماعدا ذلك أي نيابة سلطة أدنى من الأصيل في التدرج الإداري لا تعطى إلا بنص مكتوب يسمح با صراحة. ولقد وردت الإنابة في العديد من النصوص القانونية، ونذكر على سبيل المثال نص المادة 53 من قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 على أنه" يجوز

[1] أنظر،محمد رفعت عبد الوهاب،و إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص.262.

[2] L'intérim est décidé en fonction des nécessités par l'autorité supérieure à celle qu'il s'agit de remplacer provisoirement. Cf. Georges DUPUIS, Marie–José GUEDON , Patrice CHRETIEN Guidon, op.cit, P.438.

[3] L'intérim au contraire, n'est pas prévu par un texte législatif ou réglementaire, il est institué de façon improvisée par décision de l'autorité supérieure à celle qu'il s'agit de remplacer temporairement, et cela par le simple fait désignation de l'intérimaire. Cf. René CHAPUS, op.cit, p.971.

[4] أنظر، منور كربوعي، مفهوم التفويض الإداري، مجلة الدراسات القانونية، دار القبة للنشر والتوزيع، الوادي الجزائر، 2002، العدد 02، ص.74. مستنداً إلى حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في تاريخ 20-05-1957.

لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينيب عنه في بعض مهامه نائباً، أومنتخبا أنتدبه خصيصاً لذلك تحت مسؤوليته".

ولقد نصت المادة 26 من قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 على أنه "يختار رئيس المجلس الولائي مساعداً أو أكثر من بين المنتخبين ويقدمهم للمجلس للموافقة عليهم. يعين الرئيس أحد المساعدين لإنابته في حالة غيابه وفي حالة وجود مانع، يعين المجلس الشعبي الولائي واحداً من بين المساعدين لإنابة الرئيس".

وفي تعليق للدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، على أن الإنابة في القانون الإداري ، تأخذ نفس أحكام التفويض الإداري وفقا لأحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية[1].

تتطلب الإنابة مجموعة من الشروط القانونية المتمثلة في شغور وظيفة عامة معينة لأي سبب من الأسباب التي ينص عليها التشريع مما ينجم عنها غياب الأصيل. كما يجب إصدار قرار تعـيين النائب من طرف الجهة التي يحددها النص إن كان موجوداً أما في حالة عدم وجوده فإنه يصدر عن السلطة التي تقع في قمة الجهاز الإداري، ويجب أن يكون محدد المدة، وأن لا تقل درجة النائب عن درجة الأصيل أو عن الدرجة التي تليها[2].

ويتشابه كلاً من التفويض الإداري والإنابة في وجود قرار إداري يتم فيه تعيين الشـخص المفوض إليه أو النائب، كما أن الاختصاصات التي يمارسونا تكون بشكل جزئي ومؤقت، أي أن المفوض إليه يقوم ببعض اختصاصات المفوض، وكذلك الأمر بالنسبة للنائب فهو يمـارس فقـط الأعمال التي ليست لها الصفة التقريرية أو الصفة الشخصية، لأن الإنابة ليست شاملة[3].

[1] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.148.

[2] أنظر، خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، الكتاب الأول، ص.128.

[3] أنظر، حسين عثمان محمد عثمان، دروس في الإدارة العامة، د.ج، بيروت، 1991، ص.118-119.

ومن جانب آخر، يختلف التفويض الإداري عن الإنابة من حيث ممارسة المفوض إليه للاختصاصات المفوضة بحضور المفوض، أما الإنابة فتتقرر في حالة غياب صاحب الاختصاص أو الأصيل بسبب مانع مؤقت أو دائم[1].

كما أن قرار التفويض الإداري يصدر عن المفوض أي صاحب الاختصاص، أما قرار الإنابة فلا يصدر عن الأصيل وإنما من طرف جهة تعلوه. يخضع المفوض إليه عند ممارسته للاختصاصات المفوضة إلى السلطة الرئاسية، لأن المفوض يعد مسؤولاً عن جميع الصلاحيات التي قام بتفويضها وتأخذ أعمال المفوض إليه نفس مرتبة تصرفاته ولكن حسب طبيعة التفويض. أما في حالة الإنابة، فإن النائب يقوم باختصاصات الأصيل الغائب ويتحمل كامل المسؤولية عن تصرفاته لأنها تتم باسمه[2]. كما أن الأصيل ليست له أية علاقة أو سلطة على النائب فهو يتقيد بقرار الإنابة، حيث أن الأعمال الصادرة عنه لها نفس مرتبة وقيمة أعمال الأصيل الغائب.

ثانياً: الحلول La Suppléance

يتمثل الحلول في الاختصاص بقيام موظف معين بممارسة اختصاص محدد بدلاً من صاحب الاختصاص لأسباب وظروف يحددها القانون. ويتحقق الحلول عند غياب الأصيل لفترة زمنية معينة، فيحل محله شخص يتم تحديده مسبقاً بحكم القانون[3].

يشترط في الحلول عدم قدرة صاحب الاختصاص على ممارسة صلاحياته، فقد تكون عدم القدرة مادية أو قانونية مما يؤدي إلى شغور منصبه. وأن يستند إلى نص قانوني يشير إليه صراحة بشرط أن تكون مرتبة هذا الأخير من نفس مرتبة النص المحدد لاختصاصات الأصيل كقاعدة عامة وأن يتم فيه تحديد الظروف المنشئة له وتعيين الحال والاختصاصات التي يمارسها بشكل مسبق[4].

---

[1] أنظر، مصطفى أبو زيد فهمي و د.حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003، ص.444.

[2] أنظر، رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص.227.

[3] أنظر، علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص.700.

[4] أنظر، منور كربوعي، المقال السابق، ص.81.

وتنص المادة 82 من قانون البلدية على أنه"يمكن للوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين بموجب قرار معلل، لممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهدد النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة".

أما بالنسبة لحلول السلطة الوصية محل الهيئة اللامركزية، فلقد قيده المشرع بنصوص قانونية لأن فيه مساس باستقلالية هذه الأخيرة. ويتحقق الحلول في حالة عدم قيام الهيئة اللامركزية بأداء مهامها وفقاً لما يتطلبه القانون. وعلى سبيل المثال نص المادة 81 من قانون البلدية الفقرة الأولى على

أنه:" يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك".

أما من زاوية التشابه بين النظامين، فهما يشتركان من حيث الأساس القانوني، إذ يجب أن يستند كلا منهما على نص قانوني[1]. ويحقق كلا من التفويض الإداري والحلول نقلا مؤقتا لممارسة الاختصاص بحيث يؤول الاختصاص فيما بعد إلى الأصيل[2].

وعلى الرغم من تشابه التفويض الإداري مع الحلول في بعض الأوجه، إلا انه يختلف عنه من حيث الأحكام القانونية التي يتميز بها كل نظام قانوني. من جهة، فإن التفويض الإداري يعد عملاً إدارياً يقوم به المفوض، أما الحلول فيكون بقوة القانون. هذا من جهة ومن جهة أخرى ينصب التفويض الإداري على بعض اختصاصات المفوض لأنه يكون جزئياً، أما الحلول يكون شاملاً، أي يتضمن جميع اختـصاصات الأصيل إلا إذا حدد النص الأذن بعضاً منها.كما لا ترتبط قيمة وقوة الأعمال الصادرة عن المفوض إليه بدرجة المفوض في تفويض الاختصاص، بخلاف الحلول الذي تكون فيه قيمة الأعمال وقوتها من نفس درجة صاحب الاختصاص[3].

---

[1] أنظر، محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص.259.

[2] أنظر، خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، الكتاب الأول، ص.126.

[3] أنظر، ماجد راغب الحلو،المرجع السابق، ص.109.

إلى جانب ذلك يقتضي التفويض الإداري صدور قرار إداري، على الرغم من استناده على نص قانوني يجيزه، أما الحلول في الاختصاص لا يشترط فيه صدور قرار إداري. كما أن اختيار المفوض إليه يكون من طرف صاحب الاختصاص، أما في الحلول فليس لصاحب الاختصاص أية سلطة في اختيار من يحل محله.

وفي هذا السياق أيضاً فإن المفوض يكون حاضراً أثناء قيامه بالتفويض، بينما في الحلول فإن صاحب الاختصاص يكون غائباً بسبب وجود مانع دائم أو مؤقت[1].كما لا يجوز في التفويض قيام المفوض إليه بتفويض الاختصاصات المفوضة إليه، إلا أنه في الحلول يجوز للحال أن يقوم بتفويض بعضاً من اختصاصات الأصيل إذا كان هناك نص قانوني يجيزه[2].

وتكون المسؤولية في التفويض تدريجية ومزدوجة خاصة في تفويض الاختصاص فالمفوض إليه يسأل أمام المفوض، وتقوم مسؤولية هذا الأخير أمام رئيسه المباشر. لأن العلاقة التي تربط بين المفوض والمفوض إليه، تتمثل في رابطة التبعية وهي السلطة الرئاسية، لأن المفوض إليه يمارس هذه الاختصاصات المفوضة تحت إشراف ورقابة المفوض. أما في الحلول فإن الحال يمارس اختصاصات الأصيل دون الخضوع للسلطة الرئاسية، فيكون مسؤولاً عن جميع تصرفاته إلى غاية حضور الأصيل أو تعيين شخص آخر محله[3].

وفي الأخير ينتهي التفويض بانتهاء المدة المحددة في قرار التفويض، أو بإنجاز الاختصاصات المفوضة أو بقيام المفوض بسحب اختصاصاته، أو بتغير أحد طرفي التفويض. أما الحلول ينتهي بمجرد عودة صاحب الاختصاص وممارسته لاختصاصاته أو بتعيين شخص آخر[4].

[1] أنظر، محمد رفعت عبد الوهاب ود. حسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، د.م.ج، الإسكندرية، 2001 ، ص.156.

[2] أنظر، رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص.224.

[3] أنظر، عدنان عمرو، المرجع السابق، ص.94.

[4] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.161.

إن التفويض الإداري لا يتميز فقط عن الإنابة والحلول بل يختلف كذلك عن الاستخلاف ونقل الاختصاص وهو ما سوف نتناوله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

تمييز التفويض الإداري عن الاستخلاف ونقل الاختصاص

تقتضي دراسة التفويض الإداري العمل على تمييزه عن باقي التصرفات القانونية التي قد تتشابه معه من حيث الأصل أو الطبيعة، إلا أنها تختلف عنه من حيث الأحكام والأسس القانونية. وعليه سوف نتعرض إلى تمييز التفويض الإداري عن الاستخلاف أولاً ثم إلى نقل الاختصاص .

أولا : الاستخلاف

يتقرر الاستخلاف في حالة غياب صاحب الاختصاص بسبب مانع دائم أو مؤقت، يحول دون قيامه بممارسة وظيفته حيث يقوم مقامه موظف من نفس الدرجة والرتبة في السلم الإداري، ويمارس جميع اختصاصاته من أجل ضمان حسن سير الإدارة.

ومن تطبيقات الاستخلاف نص المادة 52 من قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990." إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو حصل له مانع يستخلفه مندوب يعينه بنفسه لممارسة مهامه، وفي حالة تعذر ذلك يخلفه عضو من قائمته وفق الكيفيات المحددة في المادة 48 من هذا القانون". كما نصت المادة 29 من نفس القانون على أنه"في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو استقالته أو إقصائه، يستخلف قانونا بالمترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، ويُقرر الوالي إعلام الاستخلاف في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا".

ونصت عليه كذلك المادة 38 من قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في07 أبريل 1990 "في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو استقالته أو إقصائه يستخلف بالمتر شح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها. يثبت المجلس الشعبي الولائي في هذا الاستخلاف بمداولة ويطلع الوالي على ذلك".

ويكون الاستخلاف في حالة حصول مانع مؤقت أو دائم يمنع صاحب الاختصاص من ممارسة صلاحياته كالوفاة أو الاستقالة أو الإقالة أو عقوبة تأديبية كالعزل من المنصب، فيستخلفه موظف من نفس الدرجة، مثلاً للوالي أن يستصدر قرار إداري يكلف فيه رئيس الدائرة باستخلاف رئيس دائرة آخر في حالة غيابه أو بسبب مانع مؤقت.

ويتم تعيين المستخلف إما من طرف جهة تعلوا صاحب الاختصاص أو بموجب نص قانوني دون الحاجة إلى استصدار قرار إداري حيث نصت المادة 112 من الدستور على أنه "يحدد قانون عضوي لشروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده."

وللتميز بين التفويض الإداري والاستخلاف، فإن الأول يكون جزئياً ومحدداً، أي أن المفوض يفوض بعضاً من اختصاصاته إلى المفوض إليه خلال مدة زمنية معينة، ويتم فيها تحديد الاختصاص المفوض وينتهي بمجرد انقضاء هذه المدة أو إنجاز الاختصاص المفوض أو بإلغاء التفويض من طرف المفوض. أما الثاني فيكون كاملاً وغير محدد بمدة زمنية، أي أن المستخلف يمارس جميع صلاحيات صاحب الاختصاص وينتهي بحضور صاحب الاختصاص وزوال المانع.

يعد التفويض وسيلة لتخفيف من أعباء المفوض، حيث يقوم المفوض إليه بممارسة التفويض مع حضور الشخص المفوض كما أن درجة المفوض إليه تقل عن درجة المفوض. أما الاستخلاف فيكون بسبب ظروف أدت إلى استحالة ممارسة الاختصاص من طرف صاحبه، فقد يكون المانع مؤقتا أو دائما، ويكون فيه المستخلف من نفس درجة ورتبة صاحب الاختصاص.

ثانيا: نقل الاختصاص

يقصد بنقل الاختصاص، قيام السلطة التي تملك إسناد الاختصاص تحويل اختصاص سلطة معينة إلى سلطة أخرى، ويكون بنفس الأداة القانونية. وما يميزه عن التفويض الإداري هو طابع الديمومة للهيئة المنقول إليها الاختصاص، فهي تمارسه بشكل دائم ومطلق دون تحديد، بالإضافة إلى أن القيمة القانونية للأداة المستعملة في نقل الاختصاص هي من نفس مرتبة النص القانوني الذي كان يمارس به الاختصاص، وأن تكون الهيئة المسند إليها الاختصاص من نفس درجة الهيئة التي كانت تمارسه من قبل.

كما أن العلاقة التي تربط بين الجهة المنقول منها الاختصاص والجهة المتلقية له ليست محددة. فقد تكون علاقة وصاية، كأن يتم نقل الاختصاص من هيئة مركزية إلى هيئة محلية، فهنا نقل الاختصاص يعد وسيلة لتحقيق اللامركزية[1]. وهو ما يترتب عنه مسؤولية الهيئة المنقول إليها الاختصاص لأنها تعد هيئة أصيلة لها كامل السلطة والمسؤولية.[2]

أما بالنسبة للتفويض الإداري فيكون بشكل مؤقت ومحدد، سواء من حيث المدة أو من حيث تحديد الاختصاص، ولا يشترط أن يصدر بموجب نص قانوني له نفس مرتبة النص إلا في حالة تفويض الاختصاص، ويتم بين طرفين أحدهما الرئيس وهو المفوض الذي يكون أعلى درجة من المفوض إليه وهو المرؤوس، كما أن العلاقة التي تربط بين المفوض والمفوض إليه هي علاقة رئاسية، مما يترتب عنها المسؤولية المزدوجة في تفويض الاختصاص أي أن المفوض إليه يسأل أمام المفوض وتقوم مسؤولية هذا الأخير أمام رئيسه المباشر، فهي مسؤولية سلمية تصعد من أسفل إلى أعلى، وتحدد بقدر السلطة التي فوضت وهذا تطبيقاً للمبدأ المشهور "وجوب تعادل السلطة والمسؤولية ". أما تفويض الإمضاء فيترتب عنه مسؤولية المفوض فقط.

وبعد التطرق إلى تمييز التفويض الإداري عن الاستخلاف ونقل الاختصاص فإنه لم يتبقى لنا سوى التفويض التشريعي والموظف الفعلي.

الفرع الثاني

تمييز التفويض الإداري عن التفويض التشريعي ونظرية الموظف الفعلي

يعتبر التفويض الإداري نظاما قانونيا متميزاً ومستقلاً عن غيره من الأنظمة القانونية التي تشكل استثناءً عن الأصل أو المبدأ العام في ممارسة الاختصاص. ولتوضيح مفهوم التفويض الإداري وتحديد مضمونه، يجب أن نتطرق أولاً إلى تبيان مجال التفرقة بينه وبين التفويض التشريعي، ثم نتناول بعد ذلك نظرية الموظف الفعلي.

---

[1] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.45.

[2] أنظر، ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص.168.

أولا: التفويض التشريعي Délégation Legislative

يقصد بالتفويض التشريعي منح بعض من اختصاصات السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية، حيث تتمثل هذه الاختصاصات في عملية سن القوانين. ويعد التفويض التشريعي استثناءً على مبدأ الفصل بين السلطات.

يعود تاريخ التفويض التشريعي إلى الظروف والتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي تولدت عن الحروب والأزمات الاقتصادية التي فرضت على السلطة التشريعية القيام بتفويض اختصاصها التشريعي إلى السلطة التنفيذية وذلك لمواجهة هذه الظروف والمتغيرات، ولقد عُرِفت باسم اللوائح التفويضية ويطلق الفقه الفرنسي عليها اصطلاح المراسيم بقوانين أو باسم الأوامر[1].

ولقد اهتمت مختلف دساتير العالم والتي تأخذ بالتفويض التشريعي بتحديد شروطه وذلك ضماناً لحماية حقوق وحريات الأفراد[2]. وفي هذا الإطار، نجد أن الدستور الجزائري لا يأخذ بالتفويض التشريعي بخلاف الدستور الفرنسي والمصري، إلا أن رئيس الجمهورية له سلطة التشريع بأوامر وفقاً للحالات المحددة في الدستور. وهو ما نصت عليه المادة 124 من دستور 1996 بقولها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان."

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

إن تاريخ التفويض التشريعي يعود بالضبط إلى فرنسا، حيث تواتر العمل به إلى أن اتسع نطاقه بشكل كبير، مما جعل المؤسس الدستوري الفرنسي في الجمهورية الفرنسية الخامسة، سنة 1958 في المادة 38. وتم العمل به كذلك في الدستور المصري لأول مرة في دستور 1956 في المادة 136 منه حيث يمنح لرئيس الحكومة حق إصدار اللوائح التفويضية، في الأحوال الاستثنائية[3].

---

[1] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.166.

[2] أنظر، أنور أحمد رسلان، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص.155.

[3] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.167.

يختلف التفويض الإداري عن التفويض التشريعي من حيث أطراف وموضوع التفويض، فالأول يتم بين أعضاء السلطة التنفيذية في الجهاز الإداري. أما التفويض التشريعي فيكون بين سلطتين إحداهما تشريعية والأخرى تنفيذية. كما أن الاختصاصات التفويضية في التفويض الإداري

تحددها مختلف النصوص القانونية، سواءً كان الدستور أو القانون أو التنظيم.أما التفويض التشريعي فيحدده الدستور وذلك لضمان حماية الحقوق والحريات العامة.

يتم التفويض الإداري في ظروف عادية، بخلاف التفويض التشريعي الذي يتطلب ظروفا استثنائية أو مؤقتة، تتطلب التدخل لمواجهة موقف يهدد مؤسسات الدولة، أو وحداتها الترابية، أو غيرها عن مصالح الشعب الحيوية[1].

يشترط في التفويض الإداري توفر شروط عامة، من حيث وجود النص الآذن، وعلى أن يكون هذا التفويض صريحا وجزئيا ومحدداً، أما التفويض التشريعي يتطلب قيودا و إجراءات خاصة سابقة ولاحقة من أجل صحته.

ويتشابه التفويض الإداري والتشريعي من حيث اعتبارهما من وسائل نقل الاختصاص، حيث أن التفويض الإداري يتم فيه نــقل سلطة مقررة لموظف إلى موظف أخر. كما أن التفويض التشريعي يتم فيه نقل اختصاص محدد من سلطة تشريعية إلى سلطة تنفيذية[2]. بالإضافة إلى تحديد الاختصاصات والموضوعات المفوضة بدقة، حيث يقوم الرئيس الإداري بتعيين الصلاحيات المفوضة بشكل واضح ودقيق إلى المرؤوس المفوض إليه في التفويض الإداري. وتقوم السلطة التشريعية بتحديد الموضوعات المفوضة إلى السلطة التنفيذية في التفويض التشريعي. ويرتكز كلا من التفويض الإداري والتفويض التشريعي على أساس قانوني، ويحكمها مبدأ هام وهو عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة.

[1] أنظر، سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، د.م.ج، الجزائر، 2000، ص.15.

[2] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.172.

ثانيا: نظرية الموظف الفعلي

إن المقصود بالموظف الفعلي أو الواقعي، هو الفرد الذي عين تعيينا معيبا أو لم يصدر بشأنه قرار التعيين، إلا أن القرارات التي يتخذها ترتب آثارا قانـونية إذا ما توفرت شروط معينة. تعـد

نظرية الموظف الفعلي من بين الضمانات القضائية، فهي من صنع القضاء الإداري الفرنسي الذي كان له دوراً هاماً وبارزاً في وضع المبادئ العامة للقانون الإداري، ومن أهمها مبدأ سير المرفق العام بانتظام و اطراد[1]. ويتم تطبيق هذه النظرية في الظروف الاستثنائية وفي الظروف العادية.

1- الظروف الاستثنائية

إذا قام شخص بتولي وظيفة أثناء قيام الحرب مثلاً، فإن تصرفاته تعد مشروعة، على الرغم من عدم صدور قرار تعيينه وعدم اختصاصه، إلا أن ضرورة سير المرفق العام بانتظام واضطراد تتطلب ذلك. ولقد تم تطبيق هذه النظرية من طرف مجلس الدولة الفرنسي في أعقاب الحرب العالمية الثانية، حيث قام بعض المواطنين بتسيير شؤون مجلس البلدي، بسبب مغادرة أعضائه نتيجة الحرب ولقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية أعمال المجلس، لأنها تهدف إلى تحقيق استمرارية أعمال المجلس، و الاستجابة لمتطلبات المصلحة العامة، ولمواجهة الظروف الاستثنائية[2].

2- الظروف العادية

إذا تم صدور قرار من سلطة مختصة بالتعيين في وظيفة ما لصالح شخص معين، من أجل ممارسة هذه الوظيفة، غير أنه لم يتم إتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بشأن هذا القرار، في هذه الحالة يعد قرار التعيين باطلاً لتخلف أحد الأركان الأساسية في القرار الإداري، وهو ما يستلزم أن تصرفات الشخص المعين تعد باطلة. ولكن في إطار نظرية الموظف الفعلي تعتبر هذه التصرفات صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية، وهذا حماية لحقوق الغير بالاستناد إلى نظرية الظاهر ومبدأ حسن النية.

---

[1] أنظر، عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 1998، ص.169.

[2] أنظر، محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، د.م.ج، الجزائر، 1988،ص.45.

ومن زاوية المقارنة بين التفويض الإداري والموظف الفعلي، فإن كلاهما يعد استثناءً عن قاعدة الاختصاص، أما بشأن الاختلاف بينهما يرجع إلى الأساس القانوني لممارسة الاختصاص بالرغم من اعتبار كلا من التفويض الإداري والموظف الفعلي استثناءً عن قاعدة الاختصاص، إلا أن

التفويض الإداري يتم فيه ممارسة الاختصاص من المفوض إليه بموجب قرار التفويض الصادر عن المفوض. أما في نظرية الموظف الفعلي يكون فيه ممارسة الاختصاص من شخص غير مختص قانونا، إلا أنه يعتبر مشروعاً وذلك لحماية مصلحة الغير وحسن سير المرفق العام.

يعد التفويض الإداري وسيلة قانونية أي أن له أساس قانوني يعتمد عليه، ووسيلة فنية، أي الأسلوب التنظيمي الذي يتم إتباعه من أجل فعالية العمل الإداري[1]. أما نظرية الموظف الفعلي فهي نظرية قضائية و وسيلة غير قانونية لممارسة الاختصاص، على الرغم من أنا ترتب آثاراً قانونية لأنا لا تتعارض مع غاية الإدارة في تحقيق أهدافها.يشترط في التفويض الإداري أن يكون محدداً وجزئياً، من حيث الاختصاصات المفوضة، التي يمارسها المفوض إليه. في حين يمارس الموظف الفعلي الاختصاصات المقررة للهيئة الإدارية. وتأخذ قرارات المفوض إليه في تفويض الاختصاص نفس مرتبة وقيمة تصرفاته، أما في تفويض التوقيع تستند إلى مرتبة المفوض، وذلك بخلاف الموظف الفعلي الذي تأخذ فيه قراراته نفس قيمة ومرتبة الهيئة الإدارية المختصة.

بعدما تعرفنا على ميزات التفويض الإداري من خلال التفرقة بينه وبين مختلف الأساليب القانونية المشابهة له يستوجب علينا معرفة أهميته وتقديره في المطلب التالي.

المطلب الثاني

أهمية التفويض الإداري وتقديره

إن للتفويض الإداري أهمية بالغة من حيث تحقيق فعالية العمل الإداري واستمراريته، كما أنه يعد ضرورة حتمية لتسيير الشؤون الإدارية في الإدارة الحديثة، وهذا بالنظر إلى فاعليته والفوائد

---

[1] أنظر، خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، الكتاب الأول، ص.106.

والمزايا التي يحققها، غير أنه قد تعترضه بعض الصعوبات العملية التي لا يمكن مواجهتها إلا باتباع مجموعة من التوصيات و المقترحات أو الحلول.

وبناءً على ما سبق سوف نتعرض لأهمية التفويض الإداري (الفرع الأول)، ثم إلى تقديره (الفرع الثاني).

الفرع الأول

أهمية التفويض الإداري

يحقق أسلوب التفويض الإداري أهمية بالغة من حيث تخفيف عبء العمل الإداري على المستوى المركزي، وتطوير أساليب الإدارة و ترقية خدماتها عن طريق السرعة و المرونة في إنجاز الوظيفة الإدارية[1].

أولا: التخفيف من حدة التركيز الإداري

يعتبر التفويض الإداري طريقة أو وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري لأنه يهدف إلى التخفيف من تركيز الوظيفة الإدارية، حيث تنتقل سلطة البث في بعض الاختصاصات إلى المرؤوسين نتيجة للاعتبارات العملية اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية[2].

إضافة إلى ذلك يقوم أسلوب التفويض بتخفيف العبء عن الرئيس الإداري من أجل تفرغه للمهام الرئيسية والعمل على تحقيق السرعة والمرونة في مباشرة الأعمال الإدارية على أحسن وجه[3]. كما يساهم بتحقيق ما يسمى بالإدارة الديمقراطية التي تعد مطلب كل النظم الإدارية الحديثة من حيث ممارسة الهيئات المحلية لبعض اختصاصات الهيئات المركزية[4].ومشاركة المرؤوسين في القيام

---

1 أنظر، محي الدين القيبيسي، مبادئ القانون الإداري العام، م.ح.ح، بيروت، 1999، ص.15.

2 أنظر، خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، الكتاب الأول، ص.105.

3 أنظر، سامي جمال الدين،أصول القانون الإداري ،الجزء الأول،د.م.ج، الإسكندرية،1996،ص.165.

4 أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.75.

بالمهام أو الاختصاصات المفوضة إليهم من طرف رؤسائهم مما يترتب عنه التقليل من استبدادهم والسعي إلى تقريب الإدارة من المواطنين[1].

ثانياً: تحقيق الإصلاح الإداري.

يعد التفويض الإداري وسيلة من وسائل تحقيق الإصلاح الإداري، حيث انه أصبح أمر ضروري لتحسين سير وتنظيم العمل الإداري، وإعادة التنظيم في الهيكل الإداري للوحدات الإدارية، من خلال توزيع السلطات والاختصاصات وتحديد المسؤوليات بين الرؤساء و المرؤوسين فهو يعتبر من بين الأساليب الأكثر مرونة و ُيسراً لتحقيق أهداف العمل الإداري[2].

يتميز التفويض الإداري بميزة البث في المسائل الإدارية والقضاء على مشاكل الإدارة ومن بينها التعقيدات الإدارية، أو بما تسمى بالبيروقراطية التي تعرقل سير العمـل الإداري والإخفاق في تحقيق المصلحة العامة[3]،كما يهدف إلى تبسيط وتسهيل الإجراءات الإدارية، كإجراء التظلم الإداري الولائي بالإضافة إلى حقه في التظلم الإداري الرئاسي[4]. على سبيل المثال، في حالة صدور قرار من مدير أحد المصالح الخارجية بتفويض من الوزير يمنح الموظف الحق في التظلم الإداري الولائي أولاً أمام المدير ثم يتظلم رئاسياً أمام الوزير المختص.

ونقصد بالتظلم الإداري الولائي Le recours administratif gracieux هو ذلك الالتماس الذي يرفعه صاحب الصفة والمصلحة إلى الجهة أو الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار بشأن النظر فيه ومراجعته، وله عدة أسس و مبررات نفسية وتنظيمية وواقعية تبرر حتمية استعماله قبل أي تظلم أخر[5]. أما التظلم الإداري الرئاسي Le recours administratif hiérarchique هو ذلك

1 أنظر، نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1998، ص.234.

2 أنظر، عبد الغني بيسوني عبدا لله، أصول علم الإدارة العامة ، د.ج، بيروت، 1983، ص.224.

3 أنظر، محمد رفعت عبد الوهاب و إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص.238.

4 أنظر، عمار عوابدي، المرجع السابق، ص.126.

الالتماس الذي يقدمه ذوو الشأن أمام السلطات الإدارية الرئاسية التي تعلو و ترأس من أصدر القرار الإداري المنظم عنه، بشأن مطالبة هذه السلطات بمراقبة أعمال و قرارات الهيئات التابعة لها.

لا يمكن أن تتحقق أهمية التفويض الإداري إلا بمعرفة مزاياه والصعوبات التي تواجهه بالإضافة إلى الحلول أو التوصيات المقترحة لعلاج هذه الصعوبات. وهو ما سوف نتعرض له في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

تقدير التفويض الإداري

يترتب على الأهمية المتزايدة للتفويض الإداري مجموعة من الفوائد والمزايا التي تعود بالأخص على حسن سير العمل الإداري، وعلى أعضاء الهيئة الإدارية أي الرئيس والمرؤوسين (أولاً)، إلا أنه في الواقع قد تعترضه بعض المعوقات أو الصعوبات والتي تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة (ثانياً). ومن أجل تفادي هذه الصعوبات يجب العمل ببعض الحلول المقترحة التي تساعد في نجاح عملية التفويض (ثالثاً).

أولا: مزايا التفويض الإداري

يحقق التفويض الإداري فوائد ومزايا عديدة مما يجعل الجميع يعترف بأهميته بل وبضرورة العمل به حيث تعود هذه المزايا أولاً على قيمة العمل الإداري وثانياً على كل من الرئيس والمرؤوس.

1- المزايا المتعلقة بالعمل الإداري:

إن التطور الذي تشهده الحياة الإدارية يفرض على السلطة الإدارية انتهاج أسلوب التفويض الإداري من أجل تحقيق السرعة في إصدار القرارات الإدارية والقضاء على البطء في الإجراءات وخصوصاً لمواجهة بعض الوقائع الاستثنائية والظروف الطارئة والأمور المستعجلة. وبمعنى أدق فإن صدور القرار الإداري من المرؤوس مباشرة دون الرجوع إلى رئيسه يحقق فائـدة

كبيرة من حيث توفير الوقت والجهد، لأن السرعة في اتخاذ القرار لها أثر هام في علاج المشكلة علاجاً حاسماً[1].

يؤدي التفويض الإداري إلى الفعالية في أداء وإنجاز الأعمال الإدارية وذلك بالاعتماد على حقائق وأسس موضوعية من حيث الزمان والمكان، فكلما كان المستوى الذي يتخذ فيه القرار قريباً من الواقعة كلما قلت التكاليف و الأعباء التنظيمية والمالية لهذا القرار.كما يعمل على تأمين أكبر قدر من المشاركة الفعالة في عملية صنع القرارات وحسن الأداء الوظيفي داخل الجهاز الإداري[2].

2- المزايا التي تعود على الرؤساء

إن عملية التفويض الإداري تخفف العبء عن أعمال الرئيس حتى يتمكن من القيام بالمهام الأساسية لأن التوسع في حجم التنظيمات الإدارية الحديثة وتعدد الأعمال الإدارية وتعقدها أدى إلى تزايد الأعباء الوظيفية التي تواجه قيادة التنظيم الإداري وهو ما يفرض عليهم رفع هذه الأعباء الروتينية أو الواجبات اليومية الأقل أهمية ونقلها إلى المرؤوسين[3].

ويرى البعض من فقهاء الإدارة العامة[4] أن التفويض لا يجوز في الاختصاصات المالية ورسم السياسة العامة للعمل واقتراح تعديلها. بالإضافة إلى إنشاء الوحدات داخل الهيئة الإدارية وإعادة تنظيمها، كما لا يتم بشأنه اتخاذ القرارات الهامة.

3- المزايا التي تعود على المرؤوسين.

يؤدي التفويض الإداري إلى رفع الروح المعنوية للمرؤوسين وإلى زيادة الشعور بالثقة في أنفسهم وتدريبهم على تحمل المسؤولية مما يعمل على تنمية قدراتهم في مجال اتخاذ القرارات هذا من

---

[1] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، م.م، الإسكندرية، 1991، ص.187.

[2] أنظر، طارق الدوب، الإدارة العامة، م .ح.ح، بيروت، 2002، ص.377.

[3] أنظر، حسن محمد عواضه، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1997،ص.71.

[4] أنظر، محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، د.ج، الإسكندرية، 1992، ص.376.

جهة. ومن جهة أخرى، يعودهم على السرعة والمرونة في اتخاذ الإجراءات المختلفة ويمنحهم روح الاهتمام والحماس لتحقيق الأهداف العامة. كما يزيد من درجة اعتزازهم والثقة بأنفسهم، ويساعد أيضاً على خلق قيادات جديدة قادرة على تحمل المسؤولية والاضطلاع بأعباء القيادة الإدارية في المستقبل[1].

وعموماً فإن للتفويض دور كبير في التأثير على نفسية وشخصية المرؤوس، مما ينجم عنه التأثير في قيمة العمل الإداري ومدى تحقيق الإدارة لأهدافها، حيث يكون أداء المفوض إليه بطريقة أفضل مما لو كان مكلفا به قانوناً من أجل أن يثبت كفاءته، ولكن هذا راجع للاختيار السليم من قبل الرئيس. إلا أن تحقيق هذه المزايا مقترن بمواجهة بعض الصعوبات والتي نتطرق لها بنوع من التفصيل.

ثانياً: الصعوبات العملية للتفويض الإداري.

تعترض عملية التفويض الإداري مجموعة من الصعوبات أو المعوقات التي تواجهه في الواقع العملي، إلا أن هذه الصعوبات تختلف من حيث طبيعتها فقد تكون أحياناً شخصية، أي تعود على الرئيس والمرؤوسين أو تنظيمية، من حيث النصوص القانونية التي يقوم عليها التنظيم الإداري وأحياناً تكون شخصية وتنظيمية.

1- الصعوبات التي ترجع إلى الرؤساء

يشترط في التفويض أن يكون بنص قانوني، وفي معظم الأحوال نجد أن النص يترك الحرية أو السلطة التقديرية لصاحب الاختصاص في القيام بعملية التفويض، فالأمر إذن جوازي بالنسبة له وليس ملزم لأنه يتوقف على سلطته التقديرية في بعض الأحيان[2]. غير أن الفشل الذي يصيب عملية التفويض يعود بالأخص على الرؤساء وذلك بسبب بعض الاعتبارات النفسية والعملية، والمتمثلة في سيطرة روح الأنـانية و الاعتـزاز بالنفس الزائدة عن الحد المعقول والتي يصاحبها في العادة عدم

---

[1] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.127.

[2] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، نفس المرجع ، ص.130.

النضج الذهني والاعتقاد بأن التفويض يدل على العجز وعدم القدرة على تحمل المسؤولية أو أنه يقلل من شأنهم وعدم كفاءتهم.

كما أن التعطش للسلطة والرغبة في الظهور بمظهر القوة يعيق عملية التفويض، بحيث يرى الرئيس بأن المركز الذي يشغله يعد من بين المزايا أو المكافئات التي مُنحت له، وعليه يتمسك بتلك السلطة ولا يفوض منها شيئاً، لأن ذلك يعتبر بالنسبة له بمثابة تنازل عنها أو مشاركة المرؤوس له فيها حتى ولو كان ذلك على حساب الفاعلية والسرعة في أنجاز الإعمال الإدارية.

إلى جانب ذلك فإن انعدام الثقة بين الرئيس ومرؤوسيه والتشكيك في قدراتهم من خلال ممارسة مهامهم، أو بناءً على استفساراتهم حول الصلاحيات المخولة لهم. ونتيجة لهذه الأسباب يتجنب الرئيس تفويض بعضاً من اختصاصاته باعتباره المسؤول الأول في الجهاز الإداري[1].

ويندرج في هذا الإطار أيضاً خشية الرئيس من منافسة المرؤوس له ومخافة ظهوره على الساحة الإدارية، خاصة إذا كان المرؤوس ذو كفاءة عالية وله القدرة الكاملة في تولي صلاحياته[2] بالإضافة إلى الحرص على المصالح الشخصية التي يهدف إلى تحقيقها بعض الرؤساء من خلال ممارستهم لوظائفهم، والتي تتناقض مع أسس ومبادئ وأهداف الإدارة العامة أو ما يسمى بتبادل المصالح الخاصة تحت غطاء المصلحة العامة، ولذلك فهم يرون أن التفويض يؤثر على مصالحهم.

ومن بين هذه الصعوبات عدم الإلمام الكامل بطبيعة التفويض من طرف بعض الرؤساء وعدم إدراكهم لمزاياه، نتيجة لنقص الكفاءة والثقافة القانونية[3]. وفي بعض الأحيان نجد أن الرئيس على علم ودراية بأهمية التفويض، إلا أنه يتجنبه كعملية مجردة لسبب أو لآخر، كأن يخشى المسؤولية في حالة خطأ المفوض إليه، أو بسبب غياب الثقة في المرؤوسين نتيجة لتضارب المصالح[4].

[1] أنظر، صلاح الشنواني، التنظيم والإدارة في قطاع الإعمال، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 1999، ص.614.

[2] أنظر، طارق المجذوب، المرجع السابق، ص.377.

[3] أنظر، أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص.156.

[4] أنظر، محمد ناصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005، ص.223.

2- الصعوبات التي تعود إلى المرؤوسين

يتوقف نجاح عملية التفويض على موقف المرؤوسين و قدرتهم على القيام باختصاصاتهم المحددة لهم قانوناً، في الاختصاصات المفوضة إليهم، إلا أن هذه الأخيرة تواجهها عدة صعوبات عملية تتمثل في خوف المرؤوس من الوقوع في الخطأ ورغبته في التنصل من المسؤولية، حيث يقوم برفع كل ما يعرض عليه إلى رئيسه، حتى يتخذ القرار المناسب و يصبح هو مصدر القرار وهو المسؤول عنه[1].

إن سياسة الرئيس اتجاه المرؤوس قد تدفع بهذا الأخير إلى التهرب من التفويض والتقاعس في أداء مهامه بشكل قانوني، نتيجة العلاقة التي قد تربط بينهم من سوء التفاهم، وقيام بعض المرؤوسين بالتأثير على الرئيس نتيجة السلوك غير السليم، وهو ما يترتب عنه تسلط الرئيس على بعض المرؤوسين[2]. كما أن عدم ثقة المرؤوس بنفسه وبكفاءته الشخصية ورؤيته المحدودة لاختصاصاته تجعله لا يعتمد اعتماداً كاملاً على مواهبه وقدراته ولا يسعى إلى تنميتها بشكل مناسب وفي مقابل ذلك تقدم عمره الوظيفي، وفي بعض الأحيان تكون الصعوبة من حيث البيانات والحقائق والأسس التي يُبنى عليها اتخاذ الأعمال الإدارية غير واضحة وكافية، وهذا ما يجعل المرؤوسين يتهربون من التفويض[3]. بالإضافة إلى هذه الصعوبات هناك غياب لنظام الحوافز المادية والمعنوية، بغرض تشجيع المرؤوسين على تحمل المسؤولية ورفع معنوياتهم، من أجل تحسين الأداء الوظيفي وتحقيقاً للمصلحة العامة[4].

3- الصعوبات التنظيمية

تتعلق هذه الصعوبات بالهيكل التنظيمي للجهاز الإداري من حيث طبيعته وقواعد تسييره إذ تتمثل هذه الصعوبات في الاعتبارات السياسية المختلفة، ومدى تأثيرها على سير عمل الإدارة العامة

---

[1] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.83.

[2] أنظر، محمد ناصر مهنا، المرجع السابق، ص.224.

3 أنظر، عبد الغني بسيوني عبدا لله، التنظيم الإداري، ص.132.

4 أنظر، بوجمعة بولقريعات، مذكرة ماجستير، القيادة الإدارية و دورها في تطور الإدارة الجزائرية، جامعة الجزائر بن عكنون، 1982، ص.44.

وعدم إدراك المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري، ومن بينها الأسس المتعلقة بالتفويض الإداري كغياب النصوص القانونية أو عدم وضوحها بدقة تعيق عملية سيره وتؤدي إلى تجنبه من طرف الرؤساء. بالإضافة إلى عدم كفاية وسائل التنسيق والرقابة والاتصال بين الرئيس والمرؤوسين، وعدم فعالية الرقابة الإدارية للحد من استبداد الرؤساء، وقلة التنسيق على مستوى الجهاز الإداري وكذا عدم الاستقرار أو الثبات الوظيفي لأن كثرة التنقلات قد تدفع بالرؤساء الإداريين إلى الإحجام عن التفويض[1].

بعد معرفة الصعوبات أو المعوقات التي تواجه عملية التفويض الإداري فما هي إذن الحلول أو التوصيات اللازمة لعلاجها ؟

ثالثاً: الحلول المقترحة لعلاج الصعوبات

لن تتحقق أهمية التفويض الإداري ومزاياه إلا بمواجهة هذه الصعوبات، سواءً الشخصية منها أو التنظيمية و للحد منها يجب اتباع مجموعة من المقترحات و التوصيات.

1- علاج الصعوبات النابعة عن الرؤساء.

لعلاج الصعوبات النابعة عن الرؤساء يجب تحسين بعض العوامل الشخصية و النفسية التي تساعد على فعالية التفويض ونجاحه خاصة من طرف الرؤساء، لأنهم هم الذين يملكون زمام السلطة والمسؤولية، بحيث يشترط أن يكون الرئيس ذو سلوك حسن وأهلاً للمسؤولية وذو كفاءة ومستوى عالي. زيادة على ذلك يجب تكوينهم وفقا للمناهج والأساليب الحديثة للتسيير الإداري، بغية تحقيق الأهداف الأساسية التي يقتضيها نشاط الإدارة.

وباعتبار التفويض أحد أهم هذه الأساليب فإنه يجب تصحيح الأفكار التي ينتجها بعض الرؤساء فهناك من يعتقد منهم أن التفويض يمثل انتزاعا للسلطة أو أنه يشكل خطراً أو تهديداً على

[1] أنظر، رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص.228.

منصبه، بل العكس هو وسيلة قانــونية و فنية تهدف إلى التخفيف عن أعباء الرئيس، حتى يستطيع أداء مهــامه الرئيسية في الوقت المناسب و على أحسن وجه. وأن تكون للرئيــس الرغبة في

إعطاء أو منح الفرصــة للمــرؤوس بشأن الــقيام ببعض الاختصاصات الثــانوية، وأن يكون على استــعداد لتقبــل الأخطاء وتوضيــح السياسات والأهداف، والعمل على التوجــيه السليم والإرشاد من أجل تنمية القدرة الإدارية[1].

كما يجب تغيير نظرة الرؤساء إلى مرؤوسيهم، من حيث مدى كفاءتهم وقدرتهم على مباشرة ما يعهد إليهم من مسؤوليات، و التأكيد على أهمية ما يحققه التفويض من فوائد هامة تعود على الرئيس والمرؤوسين وعلى المصلحة العامة.

إن التفويض يعتمد أساساً على وجود الثقة والقدرة على ممارسة الاختصاص الذي يتطلب الكفاءة والخبرة، ولهذا يجب على الرئيس تدريب مرؤوسيه على القيام ببعض الاختصاصات غير الهامة، من أجل خلق روح التعاون والتفاهم في أداء الوظيفة الإدارية.

غير أن أسلوب التفويض يقتضي وجود رقابة فعالة ورشيدة وهادفة، بحيث تكون غايتها تحقيق السير الحسن لنشاط الإدارة واستمراريته. ويعتبر فقهاء الإدارة العامة[2]. أن عملية التفويض تعد من بين المسائل الصعبة التي تواجه القائد الإداري في تحقيق نظام فعال للاتصال والمتابعة والرقابة، بحيث يمكن من خلاله التأكد من حسن استخدام السلطة المفوضة وتحقيق الأهداف المطلوبة.

ويجب على السلطات المركزية أن تراعي عند اختيارها للرؤساء الإداريين شرط الكفاءة والتخصص المطلوب حسب طبيعة نشاط الإدارة، وهذا استجابة لمتطلبات المصلحة العامة.وعلى الرئيس الإداري أن يتحلى ببعض الميزات ومن أبرزها القدرة على الإقنــاع والاتصــال والتوجــيه والإحاطة بجوانب الأمور قبل البث فيها، وتمكنه من إيجاد الحلول ، والثبات في مواجهة

[1] أنظر، صلاح الشنواني، المرجع السابق، ص.609.

[2] أنظر، محمد سعيد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص.377.

الصعوبات والأزمات، حتى يتسنى له أو يسهل عليه تفويض بعض صلاحياته وأن يهتم بالأمور الأساسية[1].

2- علاج الصعوبات التي تعود إلى المرؤوسين:

إن علاج الصعوبات التي تواجه المرؤوسين تتطلب تدريبهم على كيفية إنجاز الأعمال الإدارية المفوضة إليهم بأبسط الطرق وأسرعها، مما يحقق أحسن النتائج ويقضي على تشكيك الرؤساء في قدرات مرؤوسيهم ويزيد من ثقتهم بهم[2]. والعمل على تكوين المرؤوسين حتى تكون لهم الرغبة و الثقة الكبيرة في القيام باختصاصاتهم إلى جانب تطلعهم إلى الصلاحيات المفوضة إليهم دون الخوف من الوقوع في الخطأ أو التهرب من المسؤولية. بالإضافة إلى رفع معنويات المرؤوسين مما يؤدي إلى خلق روح التعاون في أداء الأعمال الإدارية و القضاء على ظاهرة هرب الموظفين أو المرؤوسين من التفويض.

كما يجب وضع نظام للحوافز المادية والأدبية، تعمل على بث روح الحماس والتنافس بين المرؤوسين وتشجيعهم على تحقيق حسن أداء العمل الإداري من حيث السرعة والدقة والفعالية.

3- علاج الصعوبات التنظيمية

إن المقترحات أو الحلول التنظيمية لها أثر هام على الجهاز الإداري في حد ذاته وعلى أهدافه، حيث أنها لا تتعلق فقط بالنصوص القانونية، بل تكمن أساساً في الواقع الإداري المعمول به. وذلك من خلال الوعي والإدراك بأهمية الأهداف المطلوب تحقيقها للهيئة الإدارية، والعمل الجماعي المنظم عن طريق التفويض الإداري بهدف تحقيق المصلحة العامة.

العمل بالتطبيق الحسن والسليم لمبادئ أو توجيهات التنظيم الإداري في كافة التنظيمات الإدارية العامة، وذلك من حيث التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات والتناسب بين السلطة

---

[1] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله, أصول علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص.229.

[2] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.136.

والمسؤولية، وتقسيم العمل والتخصص فيه[1].كما أن تسهيل عملية الاتصال داخل الهيئة الإدارية وبين فروعها يساعد على مواجهة المشاكل والصعوبات التي تقوم أثناء تطبيق عملية التفويض[2].

المبحث الثاني

الأحكام القانونية للتفويض الإداري

يعتبر التفويض الإداري نظاماً قانونياً واستثنائياً في ممارسة الاختصاص غير الشخصي، فهـو يخضع لأحكام خاصة به تميزه عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له.فإذا كان التفويض الإداري يهدف إلى تحقيق مصلحة الإدارة والأفراد، فإن ذلك لن يتحقق إلا باحترام إرادة المشرع أو السلطة التنظيمية التي تقرر كيفية أدائه وتحديد أثاره وانتهائه.

ولدراسة أحكام التفويض، يجب علينا معرفة الشروط القانونية الواجب توفرها في الـنص الآذن بالإضافة إلى الشروط المتعلقة بقرار التفويض المستند إليه، مما يترتب على مشروعيته مجموعة من الآثار القانونية المتمثلة في مسؤولية كل من المفوض والمفوض إليه وهذا حسب طبيعة التفويض. وينتهي التفويض الإداري إما بموجب النص الآذن، أو بموجب قرار التفويض أو باستعمال المفوض لسلطته الرئاسية، أو من طرف القضاء الإداري إدا كان قرار التفويض غير مشروع.

وعليه سوف نتطرق في هذا المبحث إلى الشروط القانونية للتفـويض الإداري (المطلـب الأول)، ثم نبين الآثار الناجمة عنه (المطلب الثاني)، وفي الأخـير سنتعرض إلى نهـايته (المطلـب الثالث).

---

[1] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، ص.43.

[2] أنظر، سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص.118.

المطلب الأول

الشروط القانونية للتفويض الإداري

تقتضي مشروعية التفويض الإداري توفر عدة شروط هامة تتعلق إحداها بالنص الآذن والأخرى بقرار التفويض، مما يترتب على تخلفها بطلان التفويض. ولهذا فهو يتطلب وجود نص قانوني يجيزه إلا أن قيمة هذا النص تختلف بحسب طبيعة التفويض. فإذا كان الاختصاص دستورياً فإن التفويض فيه لا يكون إلا بنص دستوري أما إذا كان غير ذلك فإن قيمة النص الآذن تختلف باختلاف طبيعة التفويض.

ومن أجل مشروعية التفويض يجب أن يكون القرار الصادر بشأنه مطابقاً للنص الآذن من حيث الموضوع و الأشخاص بشكل واضح وصريح. ومن ثمّ فإن الشروط القانونية للتفويض الإداري تستوجب دراسة الشروط الخاصة بالنص الآذن (الفرع الأول)، والشروط المتعلقة بقرار التفويض (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الشروط الخاصة بالنص الآذن

يجب أن يستند التفويض الإداري إلى أساس قانوني يجيزه ويأذن به صراحة حتى يتمكن صاحب الاختصاص من القيام بعملية التفويض[1]، فهو يشترط إذن وجود نص آذن به على أن يكون هذا الأخير من نفس مرتبة النص المقرر لاختصاص المفوض إذا كنا بصدد الصلاحيات الدستورية. أما بالنسبة للصلاحيات غير الدستورية فإن مرتبة النص لا تتغير بشأن تفويض الاختصاص عكس تفويض التوقيع. وهو ما سوف نتناول شرحه بالتفصيل.

---

[1] أنظر، خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص.115.

أولا: وجود النص الآذن بالتفويض

إن الأصل في ممارسة الاختصاص تكون من طرف الشخص المحدد قانوناً، أما الاستثناء فإنه يجوز لصاحب الاختصاص أن يعهد أو يمنح بعض من اختصاصاته الى أحد مرؤوسيه، ولكن بموجب نص قانوني يجيز هذا التفويض. ولقد أجمع كلاً من القضاء الفرنسي والمصري والجزائري على وجوب استناد التفويض إلى نص قانوني يأذن به، وهذا لضمان مشروعيته.

حيث صدر عن مجلس الدولة الفرنسي عدة قرارات يقضي فيها بعدم مشروعية التفويض الإداري بسبب عدم استناده إلى نص قانوني يجيزه.ومن بين قراراته نجد القرار الصادر بتاريخ 23 يناير 1959 المتضمن إلغاء قرار التفويض والتصرفات الصادرة عن عامل العمالة المنتدب في الجزائر وهذا بسبب التفويض الغير مستند إلى نص قانوني الصادر عن الحاكم العام للجزائر قبل الاستقلال[2].

أما بالنسبة للقضاء الإداري المصري، فلقد صدر عن المحكمة الإدارية العليا قرار بتاريخ 1975/06/22 يتضمن إلغاء قرار التفويض لعدم استناده إلى نص قانوني يجيزه، حيث تتلخص وقائع القضية في قيام رئيس مصلحة الضرائب بتفويض وكيل المصلحة بممارسة سلطة التعقيب على الموظفين دون وجود نص قانوني. وقام أحد الموظفين بالطعن في قرار الوكيل بسبب عدم الاختصاص، حيث قضت المحكمة بإلغاء كل من قرار الوكيل وقرار التفويض[1]. ولقد أكدت محكمة القضاء الإداري منذ سنة 1955،على أن التفويض الإداري يعد استثناءًا عن القاعدة العامة في ممارسة الاختصاص ولا يكون إلا بنص قانوني[2].

---

[2] مقتبس عن منور كربوعي، المرجع السابق، ص.89.

[1] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص.137.

[2] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.89.

أما بشأن القضاء الإداري الجزائري، فلقد صدر عن مجلس الدولة قراراً يقضي بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، لعدم استناد التفويض الى نص قانوني[1].وتتلخص وقائع القضية، في استفادة أحد المواطنين من محل ذي استعمال تجاري بموجب مقرر صادر عن رئيس البلدية وبعد استقالته قام رئيس الدائرة بإلغاء هذا المقرر مستنداً في ذلك إلى تفويض من الوالي. إلا أن النص القانوني لا يجيز للوالي تفويض هذا الاختصاص.

ولقد أجمع الفقه الإداري[2]، على وجوب استناد التفويض إلى نص قانوني آذن، ويستوي في هذا الحكم أن يكون الأصيل موظفا فرداً أو مجموعة من الموظفين أناط بهم المشرع اختصاصا معينا في شكل مجلس أو هيئة أو لجنة، ولكن من الناذر أن نجد مجلسا يفوض اختصاصه، لأن المشرع يهدف من وراء منح هدا الاختصاص إلى اتخاذ القرار بالإجماع. وفي هذا السياق، نشير إلى أن القانون الفرنسي يجيز إعادة تفويض التوقيع بناءً على نص تشريعي أو تنظيمي[3].

إذا كان التفويض الإداري يشترط الاستناد إلى نص قانوني آذن، فما هو حكم التفويض المستند إلى عرف ؟

يرى الدكتور عبد الفتاح حسن، في كتابه التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، على أن استناد التفويض إلى عرف جائز مستنداً إلى إجماع الفقهاء، باعتبار العرف مصدراً من مصادر القانون الإداري. ولكنه يرى أن المشكلة ليست في استناد التفويض إلى عرف ولكن الإشكال في إيجاد عرف يأذن صراحة بإصدار قرار التفويض[4].

---

[1] أنظر، قرار مجلس الدولة الجزائري في 2000/02/28. مقتبس عن لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومه، الجزائر، 2002، ص.321.

[2] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.90.

[3] Cf. André de LAUBADERE, Traité de droit administratif, 15éme édition, tome1, L.G.D.J, paris, 1999, p.720 ; Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, 16éme édition, tome1, paris, 2001, p.605.

[4] مقتبس عن منور كربوعي، المرجع السابق، ص.94.

أما الأستاذ منور كربوعي فيرى أنه لا مانع من استناد التفويض إلى عرف، ولكن شريطة أن يكون اختصاص العضو الإداري محدد بموجب عرف[1].

أما في نظرنا فإنه لا يمكن أن يستند التفويض إلى عرف مادام التشريع مصدراً رسمياً، فلابد من احترام إرادة المشرع والسلطة التنظيمية في ممارسة الاختصاص.

ثانيا: أن يكون النص الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المقرر للاختصاص.

إن تحديد مرتبة النص الآذن بالتفويض يجب أن تتناسب مع مرتبة النص المتضمن لاختصاص الشخص المفوض، إلا أنه يجب علينا التمييز أولاً بين الاختصاصات الدستورية وغير الدستورية لأن مرتبة النص الآذن تختلف باختلاف طبيعة التفويض. فإذا كان الاختصاص دستورياً فإنه لا يجوز التفويض فيه إلا بنص دستوري سواءً في تفويض الاختصاص أو التوقيع، وذلك راجع إلى أهمية هذه الاختصاصات والقيمة القانونية أو المرتبة التي يتصدرها الدستور في سلم القواعد القانونية لأنه المصدر الأساسي للقوانين[2].

وفي هذا الإطار فإن الدستور يضمن تحديد الوظائف الأساسية في الدولة وإسناد كل وظيفة إلى هيئة معينة كما يبين الأشخاص الذين يملكون ممارسة تلك الوظائف، فلا يمكن لهم تفويض بعض من اختصاصاتهم المحددة في الدستور إلا بنص دستوري وهو ما أقـرت به مختلف الأنظـمة القانونية.

ومن خلال استقراء ما تضمنه الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 87 نلاحظ انه لم ينص صراحة على إجازة التفويض، ولكنه حدد الاختصاصات الدستورية التي لا يجوز تفويضـها مـن طرف رئيس الجمهورية بالإضافة إلى سلطته في التوقيع على المراسيم الرئاسية الواردة في المادة 78.

فإذا كان الدستور الحالي قد حدد على سبيل الاستثناء الصلاحيات التي لا يجوز تفويضها فإن دستور 1976 نصّ صراحةً على سلطة رئيس الجمهورية في التفويض بانتهاج أسلوب التحديد

[1] أنظر، منور كربوعي، نفس المرجع، ص.94.
[2] أنظر، خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص. 107.

بشأن الأشخاص المفوض إليهم والاستثناء بالنسبة لموضوع التفويض، حيث نصت المادة 111 في الفقرة 15 على أنه يرخص لرئيس الجمهورية إمكانية تفويض جزء من صلاحياته إلى نائب أو نواب رئيس الجمهورية والوزير الأول باستثناء الصلاحيات الدستورية الواردة في المادة 116[1].

أما بالنسبة للاختصاصات غير الدستورية أو الصلاحيات التي لم ينص عليها الدستور، فيجوز تفويضها بموجب نص قانوني له نفس مرتبة النص المحدد لها أو أقل منه . ولكن يجب التمييز بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، حيث يشترط في تفويض الاختصاص أن يكون النص الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المحدد للاختصاص. فإذا كان هذا الأخير محدد بقانون فلا يجوز فيه التفويض إلا بنص قانوني، لأن طبيعة تفويض الاختصاص تقتضي ذلك فهو يقوم على أساس التغيير في نظام الاختصاصات.

غير أن تفويض التوقيع لا يشترط أن يكون فيه النص الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المقرر للاختصاص، لأن المفوض إليه لا يمارس اختصاصاً قانونياً بل عملاً مادياً. فيجوز أن يكون اختصاص المفوض مقرر بقانون والنص الآذن بالتفويض بموجب نص تنظيمي.

إن شروط صحة التفويض لا تقتصر فقط على النص الآذن بل يجب أن تتوفر في قرار التفويض مجموعة من الشروط على أن يستوفي جميع الأركان اللازمة لمشروعية أي قرار إداري وهو ما سوف نتناوله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

الشروط المتعلقة بقرار التفويض

إن مشروعية التفويض الإداري لا تتطلب الاستناد إلى نص قانوني فقط، بل يجب أن يتم في شكل قانوني معين يعبر فيه صاحب الاختصاص أو المفوض عن رغبته وإرادته في نقل بعض من

[1] أنظر، منور كربوعي ، المرجع السابق، ص.106.

اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه أي المفوض إليه.ولن يكون هذا إلا بواسطة قرار إداري يتم فيه تحديد موضوع التفويض وأطرافه بالاستناد إلى النص الآذن. فإذا كان قرار التفويض يُعد قراراً إدارياً فيجب أن تتوفر فيه جميع أركان القرار الإداري ومن ثم فإن صحة قرار التفويض تقتضي مجموعة من الشروط الشخصية والموضوعية والشكلية.

أولا: الشروط الشخصية

تتعلق هذه الشروط بطرفي التفويض أي المفوض والمفوض إليه.

1- **بالنسبة للمفوض**

يجب أن يصدر قرار التفويض عن صاحب الاختصاص المحدد في النص الآذن، باستثناء حالة التفويض المباشر،لأن هذا الأخير لا يتم من طرف صاحب الاختصاص، بل يصدر عن سلطة أعلى منه، حيث تقوم بتفويض جزء من اختصاصاته إلى موظف آخر، بخلاف التفويض غير المباشر الذي يصدر عن صاحب الاختصاص[1].

إن النص الآذن بالتفويض هو الذي يحدد السلطة المختصة بالتفويض أي الشخص المفوض بحيث يجب التمييز بين الاسم الشخصي والاسم الوظيفي.بالنسبة للأول فإن قرار التفويض لا يكون صحيحاً إلا إذا صدر عن الشخص في ذاته، أما الثاني فيجب أن يكون صادراً من طرف شاغل الوظيفة.

فالتفويض ذو طابع استثنائي، يخضع لقاعدة التفسير الضيق ولا يجوز فيه القياس[2]. فالمفوض ملزم بحدود النص الآذن من حيث توجيه التفويض إلى الشخص المحدد في النص. فقد يرد في النص

---

[1] لقد تمت الإشارة إليه سابقاً في المطلب الأول من المبحث الأول، ص.7. من هذه الدراسة

[2] أنظر، منور كربوعي، نفس المرجع، ص.114.

الآذن تحديد المفوض إليه، وقد يترك ذلك لصاحب الاختصاص، إلا انه غالباً ما يتم تحديد الاسم الوظيفي للشخص المفوض إليه وهذا ما يقيد سلطة المفوض في تفويض اختصاصه، وهو ما نجده في أغلب النصوص القانونية المقارنة.

وتطبيقاً لذلك، نجد أن المرسوم الفرنسي المؤرخ في 27 جويلية 2005، يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، قد تم فيه تحديد الأسماء الوظيفية للمفوض إليهم، حيث يرخص للوزير تفويض إمضائه للأمين العام في الوزارة، أو مديري الإدارة المركزية، أو رؤساء المصالح، أو المديرين المساعدين، أو نواب المديرين[1].

أما النظام القانوني المصري، فقد استخدم أسلوبين في تنظيم التفويض الإداري، ويتمثل الأسلوب الأول في إصدار تشريع عام ينظم تفويض السلطة الإدارية لكافة مستويات السلطة التنفيذية، من رئيس الجمهورية إلى رؤساء المصالح والإدارات المختلفة، أما الأسلوب الثاني، فيتجسد في تشريعات خاصة، حيث نصت المادة الأولى من قانون التفويض رقم 42 لسنة 1967 على أنه " لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه، أو رئيس الوزراء، أو الوزراء أو نواب الوزراء، ومن في حكمهم، أو المحافظين[2]".

أما بالنسبة للنظام الجزائري، فالمرسوم التنفيذي رقم 06- 194 المؤرخ في 31 ماي 2006 يرخص لأعضاء الحكومة بتفويض إمضائهم بموجب قرار إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير أو نائب مدير على الأقل، مع تحديد الاسم الشخصي للمفوض إليه في قرار التفويض[3].

ولكن إذا لم يحدد النص الآذن الشخص المفوض إليه، فكيف يتم التفويض ؟

لقد ذهب رأي من الفقه[4]، إلى منح التفويض للموظف الذي يتمتع بنفس اختصاص الأصيل حيث يؤهله سلطة إصدار القرارات الإدارية بالنسبة لتفويض الاختصاص، أما بالنسبة

---

[1] Cf. Martine LOMBARD, Droit administratif, 6éme édition, Dalloz, Paris, 2005, p.209.

[2] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص.142.

[3] أنظر، ج.ر، العدد 2006-36، ص.14.

[4] أنظر، خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص.122.

لتفويض التوقيع فالمفوض حر في اختيار المفوض إليه، لأن هذا الأخير لا يمارس أية سلطة في إصدار القرارات بل عمله مادي فقط.

غير أن الدكتور عبد الفتاح حسن انتقد هذا الرأي معتبراً أن سكوت النص الآذن عن تحديد المفوض إليه، يترك للأصيل الحرية الكاملة في اختيار المفوض إليه وأياً كان نوع التفويض[1].

ومن جانبنا، فإننا نؤيد الرأي الأول لأن المفوض يكون مقيد في تفويض الاختصاص من حيث وظيفة المفوض إليه فيجب أن يكون هذا الأخير مؤهلاً وقادراً على ممارسة الاختصاص المفوض لأنه تفويض وظيفي، بخلاف ذلك في تفويض الإمضاء فالمفوض إليه يقوم بعمل مادي وبإمكان أي موظف القيام به، إلا أنه يستند على الثقة الشخصية فهو تفويض شخصي، ولهذا فإن المفوض حر في اختيار المفوض إليه.

2- بالنسبة للمفوض إليه

لكي يكون قرار التفويض صحيحاً و سليماً من الناحية القانونية، يجب أن يكون المفوض إليه معيناً في وظيفته تعييناً قانونياً، لأنه لا يعتد بتصرفاته إذا كان خارجاً عن نطاق وظيفته، أو تم انقضاؤها لأحد الأسباب. كما يجب على المفوض إليه الالتزام بحدود الاختصاصات المفوضة في قرار التفويض، و إلا كانت تصرفاته غير مشروعة وقابلة للإلغاء أو السحب من طرف المفوض

أو الإلغاء عن طريق القضاء الإداري.

وعليه فإن القضاء الفرنسي[2]، قد أكد على أن المفوض إليه ملزم بحدود قرار التفويض، حيث تتلخص وقائع القضية في قيام رئيس محافظة D'EURE-ET-LOIR بتاريخ 12 جوان 2006 بمنح تفويض بالإمضاء إلى الأمين العام إذ نصت المادة الأولى من القرار على أنه يفوض الأمين العام بالإمضاء على جميع القرارات والمقررات والتعليمات والتقارير وفقاً للصلاحيات المخولة له باستثناء القرارات الخارجة عن حدود اختصاصاته والمذكرات الافتتاحية المقدمة للجهات القضائية. أما المادة

---

[1] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.116.

[2] Cf. C.A.A.N statuant au contentieux opposant le préfet D'EURE-ET-LOIR à M.yongsheX, N°06NT01240, Arrêt du 29 décembre 2006.

الثانية نصت على أنه يقوم الأمين العام بالإمضاء في جميع المواد عند غياب أو وجود مانع لـرئيس المحافظة. حيث قام الأمين العام بإمضاء قرار طرد أحد الأجانب من الحدود في تـاريخ 29 مـاي 2006 . والإمضاء على العريضة المرفوعة أمام المجلس ولقد قضـى هـذا الأخـير بعـدم قبـول الدعوى.لأن الأمين العام لا يملك الصفة بإمضاء العريضة وهذا وفقاً لأحكام المادة الثانية من قـرار التفويض المشار إليه أعلاه، كما أن الإمضاء على قرار الطرد كان قبل تاريخ صدور قرار التفويض.

كما أن المفوض إليه ملزم بأداء الاختصاص المفوض ولا يجوز له القيـاس علـى بعـض الاختصاصات، لأن التفويض يعد نظاماً استثنائياً. ولا يمكنه تفويض الاختصاصات المفوضـة، لأن الأصل في التفويض لا يتم إلا مرة واحدة، إلا أنـه يجـوز اسـتثناءاً تفـويض التفـويض La subdélégation إذا نصّ عليه القانون، سواءً كان نصاً تشريعياً أو تنظيمياً، و له نفس الشـروط المقررة للتفويض كما هو الشأن في النظام الفرنسي[1].

ثانياً : الشروط الموضوعية

تتعلق الشروط الموضوعية بتحديد مضمون الاختصاص المفوض أي موضوع التفويض،حيث يشترط فيه أن يكون بشكل واضح ومحدد ومطابق للنص الآذن، إلا أن هذا الأخير قد يتضمن تحديد الاختصاص المفوض تارة على سبيل الحصر أو الاستثناء، وتارةً أخرى يترك للمفوض الحرية في اختيار الاختصاص الذي يقوم بتفويضه كما رأينا سابقاً في الفرع الأول.

وعليه يجب أن يكون موضوع الاختصاص المفوض أولاً من بين الاختصاصـات المقـررة قانوناً للأصيل وأن يجيزه ويأذن به نص قانوني أو تنظيمي. وأحياناً نجد أن النص الآذن لا يحدد مجال التفويض، ولكن هذا لا يعني إطلاق حرية المفوض في تفويض جميع اختصاصاته، لأن هـذا يعـد تنازلاً عنها وهو ما يتعارض مع القواعد العامة و الأسس القانونية للتفويض[2].

---

[1] La subdélégation ait été prévue par un texte législatif ou réglementaire, c'est la même exigence pour la délégation. Cf. A.de. LAUBADERE, op.cit., p.720.

[2] أنظر، خالد خليل الظاهر، المرجع السابق ، ص.123.

و لقد نص قانون التفويض المصري رقم 42 لسنة1967، في المادة الثانية، « لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له، بموجب التشريعات إلى نوابه.........".[1]

يتضح لنا أن النص الآذن لم يحصر المواضيع التي يجوز تفويضها، ولكنه ترك تحديد هذه الاختصاصات إلى المفوض، إلا أنه أشار إلى اصطلاح بعض الاختصاصات، وهو ما يدل على أن التفويض يكون جزئياً.والواقع أن تحديد موضوع أو نطاق الاختصاص المفوض يختلف باختلاف طبيعة التفويض. وعليه يقتضي تفويض الاختصاص حصر المواضيع التي يجوز فيها التفويض، ومن أمثلة ذلك، القرار المؤرخ في 12 أوت 2003، والمتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري إلى مديري الثقافة في الولايات، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه:" يفوض إلى مديري الثقافة في الولايات سلطة التعيين والتسيير الإداري ،للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم، باستثناء التعيينات و إنهاء المهام في المناصب العليا".

أما بالنسبة لتفويض التوقيع، فنجد أن النص الآذن يتضمن كذلك تحديد مجال التفويض كما هو الحال في تفويض الاختصاص، ويتم فيه تحديد الاسم الوظيفي للمفوض إليه وطبيعة القرارات التي يتم التوقيع عليها في مضمون قرار التفويض. وينبغي الإشارة في هذا المجال إلى المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006 حيث نصت المادة الأولى منه " يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا بموجب قرار إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم مدير على الأقل توقيع القرارات الفردية والتنظيمية[2] ".

إذن نلاحظ أن المشرع الجزائري قد حرص على تحديد نطاق أو مجال التفويض،على الرغم من اختلاف الأساليب المنتهجة في تعداد المواضيع التي يشملها التفويض، والمتمثلة في أسلوبي الحصر والاستثناء.

---

[1] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص.144.

[2] أنظر، ج.ر العدد 36-2006، ص.14.

وهو ما أكد عليه القضاء الفرنسي في العديد من القرارات[1]، ومن أمثلتها قيام رئيس بلدية PLUNERET الطعن بالاستئناف أمام المجلس الإداري NANTES ضد الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية RENNES بتاريخ 04 ماي 2005 المتضمن إلغاء قرار رئيس البلدية المتعلق بمنح رخصة البناء للشخص المدعى عليه مع إلزامه بدفع مبلغ 1500 أورو. إلا أن المجلس قضى برفض الطعن بالاستئناف وتأييد الحكم السابق لأن قرار التفويض الصادر عن المجلس البلدي بموجب مداولة لم يحدد الحالات أو القضايا التي يتم بشأنها تمثيل البلدية وهذا وفقا لنص المادة 2122-22 من قانون الإدارة المحلية. بالإضافة إلى إلزام البلدية بدفع مبلغ 1500 أورو للشخص المدعى عليه وفقا لنص المادة 761 الفقرة الأولى من قانون القضاء الإداري.

إن مشروعية قرار التفويض لا تستوجب أن يكون موضوع القرار مطابقاً للنص الآذن فقط بل تتطلب كذلك شروطاً شكلية.

ثالثاً: الشروط الشكلية

تأخذ قواعد الشكل أهمية بارزة في إصدار القرارات الإدارية، لأنها تحدد المظهر الخـارجي لإرادة السلطة الإدارية. و يجب الاهتمام بالشكليات الجوهرية التي يقررها المشـرع أو السـلطة التنظيمية، لأنها تهدف إلى حماية حقوق وحريات الأفراد ومصالحهم، كالتسبيب أو التبليغ بالنسـبة للقرارات الفردية والنشر بالنسبة للقرارات التنظيمية.

إن قرار التفويض كغيره من القرارات الإدارية يخضع لنفس أحكام وأركان القرار الإداري مع مراعاة أحكام النص الآذن، لأن أهمية الشكل تكمن في الوضوح والتحديد لمضمون القرار وذلك بهدف إحداث أثار قانونية، بالإضافة إلى ذلك فإنه يعد ضمانه قانونية سواء بالنسبة لأطراف التفويض أو الغير.

[1]Cf. C.A.A.N, statuant au contentieux opposant la commune de PLUNERT à Mme….., N°05NT01029, Arrêt du 31 octobre 2006 ; C.E statuant au contentieux opposant la commune de BOULOGNE-SUR-MER contre M.A,N°279504, Arrêt du 21 juillet 2006, le maire de la commune délégue par arrêté de ses fonctions a un ou plusieurs de ses adjoints, mais cette délégation était trop et imprécise.

وعليه يجب أن يكون قرار التفويض مكتوباً حتى يتمكن المفوض من تحديد الاختصاص الذي يريد تفويضه، وتعيين الاسم الوظيفي والشخصي للمفوض إليه، كما يجب نشر وتبليغ هذا القرار.

ولقد اتفق غالبية الفقه في فرنسا على عدم اشتراط النص الآذن شكلاً محدداً لقرار التفويض، أو يستنبط من خلال قرائن متعددة، فإن هذا لا يمنع من صدور القرار بشكل غير مكتوب[1]، وهو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي، حيث أجاز التفويض الشفوي، والبرقي[2].

ومن بين هذه الشكليات الجوهرية formalites substantielles، النشر la publication فهو يعد وسيلة من وسائل العلم بالقرارات الإدارية التنظيمية الخاصة بقرار التفويض. ولهذا الأخير صفتان، صفة فردية بالنسبة لمن يخاطبه أي المفوض و لهذا يستوجب تبليغه، و له صفة تنظيمية بالنسبة للغير فلذلك يشترط نشره[3].وتتمثل أهمية النشر في تحديد الوقت الذي يتم فيه تنفيذ أو إنهاء قرار التفويض، بالإضافة إلى معرفة المدة القانونية للطعن الإداري والقضائي وتختلف وسائل النشر بالنسبة لقرار التفويض، باختلاف الهيئة أو السلطة الصادر عنها.

ولقد نص كل من القانونين الفرنسي والجزائري على أن يتم نشر قرار التفويض في الجريدة الرسمية إذا كان صادراً عن السلطات الإدارية المركزية[4] ، وهو ما أشارت إليه المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006 بالجزائر، والذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم بقولها "ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية[5]".

---

[1] أنظر، منور كربوعي ، المرجع السابق ، ص.120.

[2] أنظر، قرار مجلس الدولة الفرنسي ، بشأن التفويض الشفوي الصادر بتاريخ 02-07-1958، وحكم التفويض البرقي الصادر بتاريخ 20-03-1953، مقتبس عن منور كربوعي، المرجع السابق ص.120.

[3] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.127.

[4] Le Décret du 27-07-2005 reforme la délégation de signature pour les membres du gouvernement, sont réputés disposer d’une délégation de signature du ministre, à compter du jour suivant la publication au journal officiel de leur nomination. Cf.M. LOMBARD, op.cit., p.209.

[5] أنظر،ج.ر العدد 2006-36، ص.14.

أما بالنسبة للهيئات المحلية والمؤسسات العامة فإنه يتم نشر قرار التفويض في سجل القرارات الإدارية أو في أماكن ووسائل الإعلانات والنشر الرسمية الخاصة[1]. ولكن في حالة عدم نشر قرار التفويض ما هو حكم تصرفات المفوض إليه ؟

تعد تصرفات المفوض إليه المستندة إلى قرار تفويض غير منشور صحيحة قانونًا ولكن هذه التصرفات لا يمكن تنفيذها اتجاه الغير إلا بنشر قرار التفويض و النص المستند إليه. ولذلك فإن الطعن في تصرفات المفوض إليه استنادا إلى عدم نشر قرار التفويض يعد صحيحاً وتعد تصرفات هذا الأخير غير مشروعة وباطلة، بسبب وجود عيب في الشكل[2].

ولكن إذا تم نشر قرار التفويض ولم يتم نشر القرار المتضمن اختصاصات الشخص المفوض إليه، فهل يؤثر ذلك على صحة التفويض ؟

للإجابة على هذا السؤال نأخذ بما جاء به القضاء الفرنسي[3]، حيث صدر عن مجلس الدولة قرار بتاريخ 27 جويلية 1990 يقضي فيه بإلغاء حكم المحكمة الإدارية RENNES الصادر بتاريخ 06 فيفري 1985 والقاضي بإلغاء القرار الصادر عن نائب مدير التوجيه والتنظيم الاقتصادي بوزارة الفلاحة بتاريخ 15 ديسمبر 1982، حيث أن هذا الأخير استلم قرار التفويض بالإمضاء عن وزير الفلاحة بتاريخ 18 أكتوبر 1982 والذي تم نشره بتاريخ 27 أكتوبر 1982 في الجريدة الرسمية إلا أن القرار الذي يحدد اختصاصاته والمؤرخ في 10 فيفري 1977 لم يتم نشره في الجريدة الرسمية. ولقد استند مجلس الدولة في قراره على أن عدم نشر القرار لا يتناقض مع ممارسة نائب المدير لهذا التفويض.

---

[1] أنظر، عمار عوابدي، المرجع السابق، ص.393.

[2] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.126.

[3] Cf. C.E statuant au contentieux opposant le ministre de l’agriculture à la société coopérative agricole « Coop2000 » N°67634, Arrêt du 27 juillet 1990.

وقد يتطلب لصحة قرار التفويض، إتباع إجراءات معينة عند إصداره فعلى المفوض الالتزام بهذه الإجراءات وفقا للنص الآذن. و من أمثلة ذلك ماجاءت به المادة77 في الفقرة الثانية من قانون البلدية[1]، وذلك بالتنصيص على أنه "يرسل قرار التفويض الى الوالي والنائب العام لدى مجلس القضاء المختص إقليميا ".

ونستشف من هذا النص القانوني، أن صحة التفويض تقتضي القيام بالإجراء المحدد في النص الآذن وإلا كان قرار التفويض باطلاً، و يتمثل الإجراء المشار إليه أعلاه في إرسال قرار التفويض من المفوض أي رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى السلطات المحددة في هذه المادة وذلك راجع لأهمية هذا القرار وارتباطه بالمصلحة العامة.

إذا استوفى التفويض جميع الشروط اللازمة لصحته من حيث النص الآذن والقـرار فإنـه يُرتب مجموعة من الآثار على كل من طرفيه أي المفوض والمفوض إليه. وهو ما سوف نتعرض لـه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

آثار التفويض الإداري

إن استناد عملية التفويض الإداري على أسس قانونية، ينجم عنها مجموعة من الحقوق والالتزامات على كل من المفوض والمفوض إليه. فإذا كان من حق المفوض القيام بممارسة التفويض بناء على نص قانوني وبموجب قرار إداري، فإنه ملزم بممارسة السلطة الرئاسية على المفوض إليه، لأنه يعتبر رئيساً له. أما بالنسبة للمفوض إليه، فله الحق في مارسة الاختصاص المفوض ولكنه ملزم بحدود التفويض. ويستلزم التفويض الإداري تناسب السلطة مع المسؤولية. فإذا كانت السلطة تتدرج نزولاً من القمة إلى القاعدة فإن المسؤولية تتدرج صعوداً من القاعدة إلى القمة في الهرم الإداري[2].

[1] أنظر، قانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 ابريل 1990المتعلق بالبلدية، ج.ر العدد 1990-15.

[2] أنظر، محمد سعيد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص.375.

وعليه إذا كانت آثار التفويض تختلف باختلاف طبيعته، فما هي آثاره اتجاه المفوض؟ (الفرع الأول) وبالنسبة للمفوض إليه؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول

بالنسبة للمفوض

ينجم عن التفويض الإداري مسؤولية المفوض باعتباره المسؤول الأول في الهيئة الإدارية هذا من ناحية وباعتباره صاحب الاختصاص من ناحية أخرى، لأنه ملزم بممارسة السلطة الرئاسية على المفوض إليه فهذا الأخير يعد مرؤوساً بالنسبة إليه.وعلى الشخص المفوض الالتزام بعدم ممارسة الاختصاصات المفوضة في تفويض الاختصاص بخلاف ذلك في تفويض التوقيع.

تنص القاعدة العامة على أنه لا تفويض في المسؤولية[1]، لأن التفويض لا ينصب إلا على السلطة فقط إذ تبقى مسؤولية المفوض عن الاختصاصات التي قام بتفويضها، لأنه يختص بممارسة السلطة الرئاسية على جميع مرؤوسيه بما فيهم المفوض إليه، فهو يعد مسؤولاً أمام الرئيس الإداري الذي يعلوه أي أمام السلطة الرئاسية العليا[2].

فالتفويض لا يعني تخلي المفوض تماماً عن الاختصاص الذي قام بتفويضه أو التهرب عن المسؤولية، وإنما هو وسيلة لتوزيع الاختصاص. فمصطلح الاختصاص في القانون الإداري له شقين فالشق الأول يتمثل في السلطة، أما الشق الثاني فيتضمن المسؤولية.كما أن الهدف من توزيع الاختصاص هو القضاء على تركيز السلطة والسعي إلى تحقيق مصلحة العمل الإداري[3].

فمسؤولية المفوض تقوم من خلال السلطة الرئاسية التي يجب عليه ممارستها بالنسبة للمفوض إليه، لأنه يعد مرؤوساً بالنسبة إليه، وتتمثل مظاهرها في الرقابة السابقة على أعمال المفوض إليه من خلال إصدار الأوامر والتعليمات والتوجيهات، بالإضافة إلى سلطته في التعقيب أي الرقابة اللاحقة

---

[1] أنظر، سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.54.

[2] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، م.م، الإسكندرية، 1996، ص.597.

[3] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.120.

عن طريق إقرار أو تعديل أو إلغاء أو سحب قرارات المفوض إليه. ولكن يجب علينا التمييز بين تفويض الاختصاص والتوقيع.

أولا : تفويض الاختصاص

إذا كانت القاعدة العامة في التفويض أنه لا تفويض في المسؤولية، إلا أن تفويض الاختصاص يرتب مسؤولية المفوض إليه[1]. إلا أن الفقه[2] قد اختلف بشأن ممارسة المفوض لسلطته الرئاسية على المفوض إليه حيث أن الفقه الفرنسي لم يتفق إزاء هذه المسألة، فيرى البعض أن العلاقة بين المفوض والمفوض إليه في تفويض الاختصاص لا تحكمها السلطة الرئاسية، أي أن المفوض لا يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات إلى المفوض إليه، وليس له أن يعقب على القرارات الصادرة منه سواء بالتعديل أو بالإلغاء أو بالسحب لعدم ملائمتها، ولكن له الحق في ممارسة رقابة المشروعية مع مراعاة حدود التفويض.

أما الجانب الآخر من الفقه، فيرى أن المفوض له الحق في ممارسة السلطة الرئاسية على المفوض إليه، لأن المفوض يعد رئيساً إدارياً بالنسبة للمفوض إليه، وهذا ما تقتضيه أركان التنظيم الإداري المركزي. ولكن لا يمكن للمفوض أن يحل محل المفوض إليه في مباشرة الاختصاصات أو السلطات المفوضة خلال مدة التفويض.

كما يجب على المفوض أن يمتنع عن ممارسة الاختصاصات أو السلطات التي تم تفويضها خلال مدة التفويض وهذا ما ذهب إليه كلاً من الفقه والقضاء الفرنسي[3].لأن ممارسة الأصيل للاختصاص المفوض يعد تصرفاً غير مشروعاً وقابلاً للإلغاء بسبب عدم الاختصاص الموضوعي[4].

---

[1] Cf. Jean-Marie PONTIER, Actualité continuité et difficultés des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, R.F.D.A, janvier-févrrier 2003, p.42.

[2] مقتبس عن منور كربوعي، المرجع السابق، ص.135.

[3] Cf. André de LAUBADERE,op.cit,p.721 ; R. CHAPUS,op.cit. , p.976.

[4] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، ص.250.

لقد صدر عن مجلس الدولة الفرنسي، قراراً بتاريخ 20 ماي 1966، قضى بإلغاء قرار فصل أحد العاملين بالمركز الوطني الفرنسي للتجارة الخارجية، الصادر عن لجنة إدارة المركز بسبب عدم الاختصاص الموضوعي، لأن هذه اللجنة قد فوضت اختصاصها في ممارسة سلطتها التأديبية إلى المندوب العام لهذا المركز[1].

وهو ما ذهب إليه البعض من الفقهاء المصريين، حيث يرى الدكتور سليمان محمد الطماوي بأن المفوض ملزم بعدم ممارسة الاختصاصات المفوضة مادام التفويض قائماً، ولكن هذا لا يمنع من ممارسة المفوض لسلطته الرئاسية من حيث التوجيه والتعقيب على أعمال المفوض إليه[2].

وخلافاً لهذا الرأي يرى الدكتور رمضان محمد بطيخ[3]، على أنه يجب التمييز بين الاعتبارات القانونية والعملية للتفويض. أما فيما يتعلق بالاعتبارات القانونية والمتمثلة أساساً في بقاء مسؤولية المفوض عن الاختصاصات المفوضة، لأن المفوض يمارس سلطته الرئاسية على أعمال المفوض إليه وهو ما يستلزم ممارسته للاختصاصات المفوضة تفاديًا أو درءًا لهذه المسؤولية.

أما بالنسبة للاعتبارات العملية، فإن ممارسة المفوض للاختصاصات المفوضة يتناقض مع أهداف التفويض ويتعارض مع أهم المبادئ الأساسية في التنظيم الإداري، وهما مبدأ وحدة القيادة أو الأمر ومبدأ تحديد الاختصاصات المفوضة ووضوحها هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن

ممارسة الاختصاصات المفوضة من طرف المفوض يؤدي إلى الازدواجية والتضارب في أدائها مما يترتب عليه تعطيل العمل الإداري.

إن السبب من تجريد الأصيل في ممارسة الاختصاص المفوض، هو ضمان حسن سير العمل الإداري لأن طبيعة تفويض الاختصاص تقتضي ذلك فهو يحدث تغييرًا في قواعد توزيع الاختصاص. ولهذه الأسباب لا يجوز للمفوض ممارسة الاختصاصات التي تم تفويضها، إلا إذا تم

---

[1] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.135.

[2] أنظر، سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، المرجع السابق، ص.118؛ إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق ص.168؛ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص.131.

[3] أنظر، رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص.220-221.

إلغاء قرار التفويض بشكل صريح عن طريق النشر باعتباره قراراً تنظيمياً وتبليغه للشخص المفوض إليه باعتباره قراراً فردياً بالنسبة إليه، وهذا تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال.

ثانياً: تفويض التوقيع

إن تفويض التوقيع يختلف عن تفويض الاختصاص حيث أن المفوض يمارس فيه كامل سلطته الرئاسية على أعمال المفوض إليه، وذلك بإصدار التعليمات والتوجيهات ويملك أيضاً سلطة التعديل والإلغاء والسحب والحلول فيما يخص القرارات أو المقررات أو الوثائق التي تكون محل التفويض بالإمضاء. مع العلم أن المفوض في تفويض التوقيع يقوم بممارسة العمل المفوض إلى جانب المفوض إليه بخلاف ذلك في تفويض الاختصاص.

أما من الناحية الفقهية فإن التفويض بالتوقيع لا يثير أي جدل فقهي حول ممارسة الرئيس الإداري أي المفوض لسلطته الرئاسية على المفوض إليه، لأن طبيعة هذا التفويض لا تُشكل تغييراً في قواعد توزيع الاختصاص[1].

فإذا كان التفويض يرتب مسؤولية المفوض إلى جانب التزامه بعدم ممارسة الاختصاص المفوض، فما هي آثاره بالنسبة للمفوض إليه ؟

الفرع الثاني

بالنسبة للمفوض إليه

يرتب التفويض الإداري التزامًا قانونياً إضافياً على عاتق المفوض إليه، مما ينجم عنه مسؤولية هذا الأخير أمام المفوض. فالتفويض إذن يقوم على أساس المسؤولية الثنائية أو المزدوجة التي تتدرج صعوداً حسب السلم الإداري ولكن حسب طبيعة التفويض ، فإذا كان المفوض ملزم بإصدار قرار التفويض وفقاً لنص قانوني يجيزه فإن على المفوض إليه الالتزام بحدود هذا القرار، ولا يمكن له تفويض هذا الاختصاص المفوض إلى غيره.

---

[1] أنظر، علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص.697.

أولاً: مسؤولية المفوض إليه في تفويض الاختصاص

تقوم مسؤولية المفوض إليه نتيجة الالتزام أو الواجب القانوني العاتق عليه، والمتمثل في أداء الاختصاص المحدد في قرار التفـويض، حيث تنحصر هذه المسـؤولية أمام المفوض فقط، دون أن تصعد إلى الرئيس الأعلى منه درجة، تطبيقاً لمبدأ وحدة الرئاسة والأمر[1].ويقصد بهذا المبدأ تحديد سلطة إصدار الأوامر والقرارات في مصدر واحد، فلا يخضع المرؤوس إلا لرئيس مباشر واحد يتلقى منه الأوامر والتعليمات. ويتطلب احترام هذا المبدأ تطبيق مبدأ تسلسل القيادة داخل الهيئات الإدارية بهدف ضمان سير العمل الإداري، وتحقيق السرعة والدقة في تنفيذ التعليمات والأوامر والقرارات الصادرة عن الرؤساء الإداريين[2].

ثانياً: التزام المفوض إليه بحدود التفويض

ويلتزم المفوض إليه في هذا السياق بممارسة الاختصاصات المفوضة على أحسن وجه، فهي لا تعتبر امتيازاً بالنسبة إليه بل يجب عليه أن يمارسها بنفس الشكل الذي يقوم به في أداء اختصاصاته، وعليه الالتزام بمضمون وحدود قرار التفويض من حيث الموضوع والزمان والمكان، لأن أي تصرف خارج عن نطاق أو حدود التفويض يعد غير مشروعاً.

فقرار التفويض يعتبر ضمانة قانونية بالنسبة للمفوض إليه في مواجهة المفوض غير أن إخلال المفوض إليه بأداء الاختصاص المفوض يرتب عليه المسؤولية أمام المفوض.، وفي هذا الصدد يجب التمييز بين تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع[3].

تكون القيمة القانونية للقرارات الصادرة عن المفوض إليه في تفويض الاختصاص بنفس القيمة المقررة لاختصاصاته، وهو ما يترتب عنه عدة نتائج من حيث الطعون الإدارية والقضائية

---

[1] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص.47.

[2] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.50.

[3] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.50.

فهي تعود على المفوض إليه، لأنه يمارس الاختصاص المفوض باسمه و ليس باسم الأصيل أو المفوض.

أما بالنسبة لتفويض التوقيع، فإن القيمة القانـونية للقـرارات الصادرة عن المفـوض إليه تأخذ القيمة المقررة قانونا لاختصاص المفوض، وهو ما ينجم عنه مسؤولية المفوض سواءً من حيث الطعون الإدارية أو القضائية[1].

بشكل عام لا يجوز للمفوض إليه القيام بإعادة التفويض، لأن الأصل في عملية التفويض أن لا تتم إلا مرة واحدة ولا تتكرر بنفس الاختصاصات المفوضة، تفادياً لضياع المسؤولية. غير أنه يجوز للمفوض إليه أن يفوض بعضاً من اختصاصاته المقررة قانوناً، بناء على نص قانوني يجيز له عملية التفويض إلى جانب ممارسته للاختصاصات المفوضة[2].

وبعد التعرف على الآثار التي يرتبها التفويض الإداري يستلزم علينا التعرف على آخر مرحلة من مراحل سيره والمتمثلة في نهايته لأنه مجرد إجراء مؤقت وسواءً كان مشروع أو غير مشروع. وهو ما سوف نتطرق له في المطلب الثالث.

المطلب الثالث

نهاية التفويض الإداري

إن عملية تقرير التفويض الإداري لها عدة أسباب تنظيمية وعملية، فهي تهدف إلى تحقيق الاستمرارية والفعالية في أداء العمل الإداري سواءً داخل الهيئة الإدارية، أو التنسيق بين مختلف الهيئات التابعة لها المتواجدة على مستوى إقليم الدولة والمتمثلة في المصالح الخارجية.

كما تتوقف عملية استمرار التفويض على مدى مشروعيته، حيـث أن نهايـة التفـويض المشروع تخضع لأحكام عامة وأخرى خاصة تختلف بحسب طبيعة التفويض، أما إذا كان التفويض غير مشروعاً فإنه يزول إما بسلطة المفوض في الإلغاء أو السحب، أو عن طريق القضـاء الإداري.

---

[1] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.135.

[2] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص.47.

تقتضي نهاية التفويض الإداري إذن التمييز بين نهاية التفويض المشروع (الفرع الأول) والتفويض غير المشروع (الفرع الثاني).

الفرع الأول
نهاية التفويض الإداري المشروع

يكون قرار التفويض مشروعاً إذا تم وفقاً للشروط القانونية السابق ذكرها، أي مستنداً إلى نص قانوني صادر عن سلطة مختصة وأن يكون صريحاً وجزئياً ومحدداً، وأن يتم نشره حسب الإجراءات والأشكال القانونية. وبما أن التفويض يعد إجراءً مؤقتاً فإن ذلك يقتضي نهايته أو إنهائه لعدة أسباب، إلا أنه يجب التمييز بين الأحكام العامة المشتركة لنهاية التفويض والأحكام الخاصة التي تقتضيها طبيعة التفويض.

أولا: الأحكام العامة لنهاية التفويض

ينتهي التفويض الإداري حسب ما هو مقرر في النص الآذن، أو بما هو منصوص عليه في قرار التفويض، بحيث يجب أن يتضمن هذا الأخير كيفية زوال التفويض حتى وإن لم يحدد النص الآذن ذلك.

1- انتهاء مدة التفويض

تتقرر نهاية التفويض بانتهاء المدة المحددة في قرار التفويض، فعلى المفوض إليه الامتناع عن ممارسة الاختصاص المفوض بعد نهاية هذه المدة، وهناك من يعتبر أن تحديد مدة التفويض تعد شرطاً من شروط التفويض باعتباره نظاماً استثنائياً ومؤقتاً في ممارسة هذا الاختصاص[1]. فكل تصرف يقوم به المفوض إليه بعد نهاية المدة القانونية للتفويض يعتبر باطلاً وغير مشروع وقابل للإلغاء أو السحب من طرف المفوض.

---

[1] أنظر،علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص.696.

2- إنهاء الاختصاص أو العمل المفوض

ينتهي التفويض بإنجاز وإتمام الاختصاص أو العمل المفوض إذا تم النص عليه في قرار التفويض، وذلك بعد تحقيق الهدف أو الغرض الذي تم من أجله التفويض، فأحياناً يكون بسبب مواجهة ظرف معين أو حالة خاصة، كتراكم الأعمال الإدارية على عاتق الرئيس الإداري نتيجة بعض الظروف الاستثنائية، فينتهي هذا التفويض بعد إنجاز المفوض إليه للاختصاص المفوض طبقاً لقرار التفويض.

3- قيام المفوض بإلغاء أو سحب قرار التفويض

يجب أن يكون التفويض صادراً عن سلطة عليا والموجه إلى سلطة أدنى، فالعلاقة أو الصلة التي تربط بينهما هي السلطة الرئاسية والتي يمارسها المفوض على المفوض إليه. غير أن ما يهمنا في هذا المجال هي سلطة التعقيب المتمثلة خصوصاً في الإلغاء والسحب.

فمن حق المفوض أن يلغي قرار التفويض والقرارات الناجمة عنه، ويكون الإلغاء بموجب قرار إداري المستوفي لجميع الأركان. يتم إلغاء قرار التفويض في أي وقت دون التقيد بمدة محددة لأنه قرار تنظيمي وذلك استناداً إلى مستجدات التسيير الإداري ومتطلبات المصلحة العامة وهذا تطبيقاً لمبدأ تكيف المرافق العامة وهو ما استقر عليه كل من القضاء الفرنسي والمصري[1].

أما بالنسبة لإلغاء القرارات الصادرة عن المفوض إليه فهنا يجب التمييز بين القرارات الفردية والتنظيمية، حيث أن الأولى لا يمكن إلغائها لأنها رتبت حقوقاً فردية مكتسبة واحتراماً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. ويقرر الفقهاء في هذا الخصوص أن احترام المراكز الخاصة التي تنشأ عن القرارات الفردية هي من الأسس التي تقوم عليها الدولة القانونية كاحترام المشروعية سواء بسواء[2]. إلا أن هناك بعض القرارات الفردية التي تنشئ حقوقاً فردية مكتسبة كالقرارات المؤقتة والولائية

---

[1] مقتبس عن سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة،1991، ص.645.

[2] أنظر، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية،المرجع السابق، ص.647.

والسلبية[1]. وإذا كانت القرارات الصادرة عن المفوض إليه تنظيمية فإنه يجوز للمفوض إلغائها دون التقيد بمدة محددة لأنها تتعلق بمراكز قانونية عامة.

كما يستطيع المفوض سحب قرار التفويض إذا تبين له أن المرؤوس قد أساء استخدام السلطة المفوضة إليه، أو أنه استعملها بطريقة لا تعود بالنفع على العمل الإداري، وأحياناً يتم السحب عند إعادة تنظيم الجهاز الإداري[2]. كما يشترط في قرار السحب توفر جميع أركان القرار الإداري، ولكن ما هو الأثر القانوني المترتب عن سحب قرار التفويض؟

إذا كان إلغاء قرار التفويض يعني إزالة قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط، فإن السحب يقوم على إزالة هذه القوة بأثر رجعي، مما يجعل القرار معدوماً و كأنه لم يكن. وبما أن قرار التفويض الإداري يعد قراراً تنظيمياً فإنه يجوز سحبه لأنه يهدف إلى حسن سير العمل الإداري وفعاليته وتحقيق المصلحة العامة، فهو لا يرتب أية حقوق فردية مكتسبة .

إن سحب قرار التفويض لا يعني سحب القرارات الصادرة عن المفوض إليه في مجال التفويض إلا إذا قام المفوض بسحبها. وفي هذا الصدد يجب التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية فالأولى يجوز سحبها حتى وإن كانت مشروعة ولكن إذا تم تطبيقها على الأفراد فإنه يجب على المفوض إلغائها دون القيام بسحبها. إلا أن المسلم به فقهياً هو عدم جواز سحب القرارات التنظيمية بأثر رجعي لأن التنظيم يكون بالنسبة للمستقبل ولا يكون بالنسبة للماضي.

إلا أن القضاء الفرنسي والمصري يرى أنه يجوز سحب القرارات التنظيمية حيث قضى مجلس الدولة المصري في 11 أبريل 1950 على أنه "إذا لم يكن القرار فردياً أي أنه قرار لائحي عام يسري على الكافة، وأن العلاقة التي تربط الموظف بمجلس المديرية هي علاقة لائحية لا تعاقدية للإدارة حق سحب القرار اللائحي العام في أي وقت حسب ما تقتضيه المصلحة العامة."

[1] أنظر، محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2005، ص.132.
[2] أنظر، طارق الدوب، المرجع السابق، ص.375.

ولقد ذهب القضاء الفرنسي إلى أبعد من ذلك حيث أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراره بتاريخ 27 ماي 1923 في قضية (Goualard) المتضمن سحب القرارات الفردية التي لا ترتب حقوقاً ومراكز قانونية للأفراد.

أما بالنسبة للثانية أي القرارات الفردية فإنه لا يجوز سحبها من طرف المفوض إذا كانت مشروعة لأنها ترتب حقوقًا فردية مكتسبة، وهذا احتراما لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية واستقرار المراكز القانونية للأفراد.

ثانياً: الأحكام الخاصة لنهاية التفويض الإداري

إن نهاية التفويض الإداري لا تخضع للأحكام العامة فقط بل تتطلب أيضاً أحكاماً خاصة لنهايته وذلك بالنظر إلى طبيعته، فالكيفية التي ينتهي بها تفويض الاختصاص تختلف عنها في تفويض التوقيع وهذا راجع إلى تباين الأسس التي يقوم عليها كل واحد منهما. وعليه يجب علينا التمييز بين نهاية تفويض الاختصاص والتوقيع.

1- نهاية تفويض الاختصاص

يتم تفويض الاختصاص على أساس وظيفة المفوض إليه و يكون باسمه الوظيفي، لأن طبيعة التفويض تقتضي أن يكون الشخص المفوض إليه أهلاً لممارسة الاختصاص المفوض[1]، وهو ما يتطلبه حسن سير العمل الإداري في مختلف الهيئات الإدارية. فالتفويض بالاختصاص لا ينتهي بتغير

أحد أطرافه، لأنه ليس تفويض شخصي، ما لم يتضمن النص الآذن أو قرار التفويض ذلك، وهو ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 25-03-1960[2].

[1] La délégation de pouvoir est attribuée non a une personne, mais au titulaire d'une fonction, qui conserve la délégation quand bien même la personne qui a signé la délégation serait amenée a changer de fonction. Cf. Martine LOMBARD, Droit administratif, 6ème édtion, Dalloz, Paris, 2005, p.208; Ahmed MAHIOU, Cour d'institutions administratives, 3éme édition, OPU, Alger, 1981, p.206.

[2] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.135.

ينتهي تفويض الاختصاص إما بانتهاء المدة المحددة للتفويض أو بزوال الجهة المفوض إليها[1]. أما بالنسبة للحالة الأخيرة فإن الفقه والقضاء الإداريين يميزان بين زوال الجهة المفوض إليها مع زوال اختصاصها، وبين إلغائها وبقاء اختصاصاتها المخولة إلى هيئة أخرى. ففي الحالة الأولى ينتهي التفويض، بينما في الحالة الثانية لا ينتهي بل ينتقل إلى الهيئة التي آلت إليها تلك الاختصاصات.

كما أن التفويض بالاختصاص لا ينتهي بمجرد إلغاء القانون المتضمن النص الآذن في حالة صدور قانون جديد يتضمن النص السابق[2].ولكنه ينتهي بموجب قرار إداري صريح صادر عن المفوض، فهو لا ينتهي بشكل تلقائي لأنه تفويض وظيفي وليس شخصي.

2- نهاية تفويض التوقيع

ينتهي التفويض بالتوقيع بمجرد انتفاء العلاقة الشخصية الرابطة بين المفوض والمفوض إليه والتي تقوم على أساس الثقة بين طرفيه. فالتفويض بالتوقيع يتميز بقواعد مختلفة عن تفويض الاختصاص، فهو يوجه إلى الشخص في حد ذاته وليس على أساس المنصب أو الوظيفة التي يشغلها[3]، ولذلك فهو ينتهي بتغيير وظيفة المفوض أو المفوض إليه لأن القرار يتم باسم المفوض[4].

---

1 أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص.134.

2 أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.138.

3 La délégation de signature est toutefois soumise à des règles déférentes, elle vise la personne qui a reçu délégation et non le poste. Cf. Gustave PEISER, Droit administratif, 7éme édition, Dalloz, Paris, 1976, p.21.

4 La délégation de signature est attribuée à une personne nomément désignée et disparaît lorsque le déléguant ou le délégataire changent de fonctions, et la décision est donc prise au nom du déléguant. Cf. Pierre-Laurent FRIER, Précis de droit Administratif, 3éme édition, Montchrestien, Paris, 2004, p.287.

ينتهي التفويض بالإمضاء بشكل تلقائي دون الحاجة لصدور قرار جديد من الأصيل يصرح بانتهائه فتتم الإشارة إلى ذلك إما في النص الآذن[1] أو في قرار التفويض. والانتهاء لا يكون بمجرد العزل أو الاستقالة أو الوفاة، وإنما يشمل أيضاً تغيير الوظيفة.

إلا أن السؤال المطروح يتجلى في معرفة الانتهاء التلقائي للتفويض التوقيع؟

لقد قضى مجلس الدولة الفرنسي[2]، على أن التفويض بالتوقيع لا ينتهي بالانتهاء الفعلي للمفوض أو المفوض إليه، وإنما ينتهي من تاريخ الانتهاء القانوني، سواء بالنسبة للمفوض أو المفوض إليه أو كلاهما، ويبدأ هذا التاريخ من نشر قرار التعيين الجديد وليس من تاريخ صدوره.

وتتلخص وقائع القضية، في قيام كاتب الدولة للصحة العامة بتفويض توقيعه إلى مدير مكتبة، ثم في تاريخ لاحق تم تعيينه في وظيفة جديدة، و لكن قبل نشر قرار تعيينه، وقع قراراً باسم المفوض، وتم الطعن في صحة القرار الموقع من طرف المفوض، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قضى بصحة هذا القرار، استناداً إلى الصفة القانونية التي كان يتمتع بها المفوض إليه أثناء أداء وظيفته، لأن قرار تعيينه في المنصب الجديد لم يتم نشره بعد. فالتفويض ينتهي إذن بانتهاء العلاقة الوظيفية لأحد الطرفين ويجب أن يكون هذا الانتهاء بشكل قانوني وليس مجرد انتهاء فعلي، مع مراعاة الإجراءات القانونية اللازمة كالنشر.إن نهاية التفويض بالتوقيع تتوقف على طبيعة العلاقة بين المفوض والمفوض إليه، والتي ترتكز على أساس الثقة الشخصية، لأن النتائج القانونية المترتبة عن هذا التفويض تعود إلى الشخص المفوض[3].

وعليه فإن نهاية التفويض المشروع تخضع لأحكام عامة وأخرى خاصة تختلف عن طرق زوال التفويض غير مشروع الذي سنتناوله في الفرع التالي.

---

[1] أنظر، المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006، يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، المادة الثانية " ينتهي التفويض تلقائياً بانتهاء سلطات المفوض أو اختصاصات المفوض إليه." ج.ر العدد 2006-36، ص.14.

[2] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.145.

[3] Cf. René Chapus, op.cit, p.976.

الفرع الثالث
زوال التفويض الإداري غير المشروع

يكون التفويض الإداري غير مشروعاً، إذا تخلفت فيه إحدى الشروط القانونية السابق ذكرها، سواء تعلقت هذه الشروط بقرار التفويض الصادر عن المفـوض أو القرارات الصادرة عن المفوض إليه عند تجاوزه لحدود التفويض.ولكن السؤال المطروح، كيف يتم زوال هذا التفويض الإداري غير المشروع؟ وما هي القيمة القانونية للتصرفات الصادرة عن المفوض إليه؟

أولا: كيفية زوال التفويض الإداري غير المشروع

يتم زوال التفويض الإداري غير المشروع، سواء عن طريق سلطة المفوض بالإلغاء أو السحب هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يتم عن طريق القضاء الإداري.

1- من طرف المفوض

من واجب الرئيس الإداري ممارسة سلطته الرئاسية على مرؤوسيه وعلى أعمالهم، ومن باب أولى يمارسها المفوض على المفوض إليه لأنه يعد مرؤوساً بالنسبة إليه. ولكن ما يهمنا هنا هو سلطة المفوض في إلغاء أو سحب قرار التفويض غير المشروع الصادر عنه، وإلغاء أو سحب القرارات غير المشروعة الصادرة عن المفوض إليه.

أ- بالنسبة لقرار التفويض

يكون قرار التفويض غير مشروعاً، إذا لم يستوفي أركان القرار الإداري بشكل عام والشروط المتعلقة بصحة قرار التفويض بشكل خاص، أي الشروط الشخصية والموضوعية والشكلية السابق ذكرها. ويمكن للمفوض إلغاء وسحب قرار التفويض إذا كان غير مشروع سواءً من تلقاء نفسه أو بناءً على تظلم من الغير، فالمفوض لا يتقيد بمدة محددة لإلغائه لأنه يعد قراراً تنظيمياً. فهو يهدف إلى تحقيق حسن سير العمل الإداري ولا يرتب حقوقاً فردية مكتسبة.
فالإلغاء ليس له أثر رجعي، بخلاف السحب الذي يقوم على إنهاء آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل.

ب- بالنسبة لقرارات المفوض إليه غير المشروعة

تكون قرارات المفوض إليه غير مشروعة إذا كانت معيبة بأحد العيوب التي تشوب أركان القرار الإداري أو يتجاوز فيها هذا الأخير حدود التفويض. فمن واجب المفوض استعمال سلطة الإلغاء والسحب بالنسبة لقرارات المفوض إليه غير المشروعة، سواءً كانت تنظيمية أو فردية.
بالنسبة للقرارات التنظيمية يجوز إلغائها وسحبها في أي وقت، أما القرارات الفردية فتكون سلطة المفوض في الإلغاء والسحب مقيدة من حيث المدة القانونية المحددة لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، لأنه لا يمكن أن يخول للإدارة ما لا يخول للقاضي. وعليه فإن القرارات الغير المشروعة والصادرة عن الإدارة المركزية بموجب قرار التفويض فإنه يتم إلغائها خلال شهرين وفقاً لنص المادة 280 من ق.إ م، أما القرارات الصادرة عن الإدارة اللامركزية فيتم إلغائها خلال مدة أربعة أشهر طبقاً لنص المادة 169 مكرر من ق.إ.م.

في حين يجب التمييز بين الخطأ البسيط والجسيم للقرارات غير مشروعة، ففي الأول تكون سلطة المفوض في الإلغاء والسحب مقيدة بالميعاد المقرر قانوناً للطعن القضائي كما أشرنا إليه سابقاً وإلا اكتسبت هذه القرارات حصانة المشروعية. أما في الثاني فتكون فيه القرارات معدومة ويجوز سحبها في أي وقت دون التقيد بمدة محددة لأنها تتحول إلى مجرد عمل مادي ولا ترتب أي أثر قانوني وكذلك الشأن بالنسبة للقرارات الصادرة نتيجة غش أو تدليس.

2- عن طريق القضاء الإداري

تختلف أحكام القضاء الإداري بشأن الحكم على التفويض الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية بين وصفه بالبطلان أو وصفه بالانعدام، حسب الأحوال والأنظمة. لقد قضى مجلس الدولة الفرنسي[1] ببطلان التفويض الإداري غير المشروع إذا صدر عن سلطة غير مختصة، بسبب عدم الإختصاص البسيط حيث كيّف أغلب أحكامه الخاصة بالتفويض الإداري غير المشروع على أساس درجة العيب البسيط، مما ينجم عنه بطلان القرار.

[1] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.152 مقتبس عن محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص.435.

أما بالنسبة للمحكمة الإدارية العليا بمصر، اعتبرت أن الحكم على التفويض الإداري غير المشروع يعود إلى درجة العيب الذي لحقه.فإذا كان العيب بسيطاً كان القرار باطلاً، أما إذا كان جسيماً فيعد القرار معدوماً. وهو ما قضت به في أحد قراراتها بقولها "إذا كان مأمور المركز مفوضاً من المحافظ في رئاسة مجلس المدينة، وتجاوز حدود تفويضه، واصدر قراراً بالتعيين في بعض الوظائف الخالية، فإن القرار يكون قد صدر ممن لا يملكه مما يجعله معدوماً، ويحق للمحافظ باعتباره سلطة رئاسية سحبه غير مقيد في ذلك بالمواعيد[1]".

ومن خلال استقراء هذا القرار، يتبين لنا أن قرار التفويض غير المشروع يعد قراراً معدوماً بسبب عيب عدم الاختصاص الجسيم لأن المفوض إليه تجاوز حدود التفويض، بالإضافة إلى حق المفوض في سحب هذا القرار في أي وقت.ويكون قرار التفويض باطلاً إذا لحقه عيب بسيط.فإذا قام المفوض بإصدار قرار التفويض إلى المفوض إليه ليمارس بعضاً من اختصاصاته دون الاستناد إلى نص قانوني آذن، فتكون القرارات الصادرة عن المفوض إليه باطلة على الرغم من وجود عيب جسيم إلا أنها لا تعد معدومة، وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في أحد قراراتها الصادر بتاريخ 29 نوفمبر 1964[2].

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري[3] فلقد قضى مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 28 فبراير 2000 بعيب عدم الإختصاص الموضوعي بالنسبة لقرار صادر عن رئيس الدائرة، لأن هذا الأخير استند إلى تفويض غير مكتوب من طرف الوالي،على الرغم من ذلك فإن النص الآذن لا يسمح للوالي بتفويض هذا الاختصاص.

إلا أن الفقه الإداري[4]، يرى أن درجة جزاء التفويض الإداري غير المشروع تكون بقدر درجة العيب الذي لحقه. وفي هذا السياق، يرى الأستاذ دي فورنل أن تجاوز المفوض إليه حدود التفويض يندرج تحت عيب عدم الاختصاص البسيط، فيكون قراره قابلاً للإلـغاء إذا كان قـرار

[1] أنظر، حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 1964/06/28. مقتبس عن منور كربوعي، المرجع السابق، ص.153.
[2] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.154.
[3] مقتبس عن لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص.321.
[4] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.154.

التفويض أصلاً غير مشروع. أما إذا كان قرار التفويض مشروعاً وتجاوز المفوض إليه حدود التفويض فإن قرار هذا الأخير يعد معدوماً.

ثانياً: القيمة القانونية للتصرفات الصادرة عن المفوض إليه

رأينا أن التفويض الإداري الغير مستوفي لشروطه يعد تفويضاً غير مشروعاً، فقد يوصف بالبطلان أو الانعدام وهذا حسب درجة العيب الذي يلحق به.ولكن قد يترتب على هذا التفويض غير المشروع نتائج ضارة بالنسبة للغير حسن النية، فما هو إذن حكم هذه التصرفات ؟

وللإجابة على هذا السؤال نأخذ بما قضى به القضاء الفرنسي، ورأي الفقه في ذلك.

إذ قضت محكمة النقض الفرنسية بتاريخ 07 أوت 1883[1]،بصحة التصرفات القانونية الناجمة عن التفويض غير المشروع وذلك في قضية مونت روج MONT ROUGE ،حيث تتلخص وقائعها في قيام مستشار بلدية مونت روج بإبرام عقود زواج على إثر تفويض من رئيس البلدية، وكان هذا التفويض غير مشروع من ناحيتين:

-عدم استناد قرار التفويض الى نص قانوني، بشأن تفويض هذا الاختصاص.

-عدم اختصاص الشخص المفوض إليه (المستشار الذي قام بإبرام عقود الزواج).

عندما تم عرض القضية على محكمة لاسين، أصدرت حكمها الصادر بتاريخ 23 فبراير1883 القاضي ببطلان هذه العقود باستثناء الآثار المدنية التي تعود إلى الزوجين والأطفال.وبعدها تم الطعن أمام محكمة الاستئناف فأيدت الحكم الأول الصادر عن محكمة لاسين، إلا أن محكمة النقض أصدرت قراراً يقضي بصحة تلك العقود حمايةً لحقوق الغير.

يتبين لنا من خلال هذا القرار أنه تم تغليب مصلحة الغير حسن النية، وهذا قياساً على نظرية الموظف الفعلي، التي تقتضي صحة تصرفات الموظف المعين بطريقة غير مشروعة تغليباً لمصلحة سير المرفق العام.

---

[1] أنظر، منور كربوعي، نفس المرجع، ص.155-156.

أما الفقه الإداري، فلقد اختلف بشأن صحة التصرفات الناتجة عن التفويض غير المشروع. حيث يرى الفقيه دي فورنل، أن تصرفات المفوض إليه المبنية على قرار تفويض غير مشروع تعـد

تصرفات غير مشروعة وباطلة، دون مراعاة لمصلحة الغير، وعليه فإن عقود الزواج المتعلقة بقضية مونت روج تعد باطلة[1].

أما الفقيه جيز، فيرى أن تصرفات المفوض إليه الناجمة عن تفويض غير مشروع تعد تصرفات باطلة كقاعدة عامة، غير أنه يجوز تطبيق نظرية الموظف الفعلي على تصرفات المفوض إليه المعيبة كاستثناء عن المبدأ العام، وهذا حمايةً لحقوق الأفراد حسني النية[2].

وهو ما ذهب إليه كلا من الدكتور محمود إبراهيم الوالي، في كتابه "نظرية التفويض الإداري" والأستاذ منور كربوعي.

أما الدكتور عبد الحميد أبو زيد، فيرى أن مركز المفوض إليه في حالة التفويض غير المشروع لا يختلف عن الموظف الذي عُين تعيينًا غير مشروع، لذلك لا يوجد ما يمنع من تطبيق نظرية الموظف الفعلي على التفويض غير المشروع[3].

وأمام هذه الآراء المتضاربة، نرى أن رأي الفقيه جيز هو الرأي السليم، لأن الأصل في ممارسة الاختصاص هو تطبيق النصوص القانونية حسب ما يقتضيه مبدأ المشروعية، غير أنه يجوز استثناءً تطبيق أحكام نظرية الموظف الفعلي على التفويض غير المشروع، تحقيقاً للغاية المشتركة و المتمثلة في المصلحة العامة.

---

[1] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص. 157؛ مقتبس عن عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص.157-158.

[2] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.157-158؛ مقتبس عن محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص.442-443.

[3] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.157؛ مقتبس عن عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص.157-158.

مقدمة الفصل الأول

إن تراكم الأعمال الإدارية وتزايد متطلبات الأفراد واتساع نطاق الوظيفة الإدارية، أدى إلى ظهور أسلوب التفويض الإداري، باعتباره ضرورة حتمية لسير التنظيم الإداري في الدولة الحديثة فهو يهدف إلى حسن تسيير الشؤون الإدارية المركزية منها والمحلية، والسعي إلى تحقيق الاستمرارية في أداء العمل الإداري.

يتطلب التفويض الإداري نقل بعض من صلاحيات أو سلطات الرئيس الإداري إل مرؤوسيه فهذه ا يتخذ صوراً عديدة، سواء من حيث المصدر التفويض أو الشكل أو الحجم أو الطبيعة، إلا أن التقسيم الأخير هو المعمول به لأنه يتضمن موضوع التفويض، وذلك لشموليته وأهميته القانونية في سير العمل الإداري.

كما يخضع التفويض الإداري لقواعد و أحكام خاصة به، تميزه عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له، فهو يعد وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري، أو كما يسميها البعض بالمركزية اللاوزارية، و لا يقتصر الأخذ بأسلوب التفويض على التنظيم الإداري المركزي، و إنما يطبق كذلك داخل اللامركزية الإدارية، سواء المحلية منها، أو المصلحية.

إن الهدف من أسلوب التفويض، هو التخفيف من الأعباء الإدارية، و تحقيق السرعة والمرونة في انجاز الوظيفة الإدارية، و ليس لمواجهة الظروف الاستثنائية أو المؤقتة التي تعرقل سير العمل الإداري كما هو الحال بالنسبة للإنابة، أو الحلول، أو غيرها من الأنظمة القانونية.

إن هذه الأهمية المتزايدة تعود إلى المزايا التي يحققها التفويض الإداري بشأن أداء العمل الإداري، العمل على حسن سيره في مختلف الهيئات و المؤسسات الإدارية. بالإضافة إلى ذلك فهو يعد وسيلة من وسائل الإصلاح الإداري، لأنه يسعى إلى تقريب الإدارة من المواطن، و الاهتمام بمصالح الأفراد، وهو ما تقتضيه المصلحة العامة.

كما أن نجاح عملية التفويض الإداري تتوقف على تجاوز بعض الصعوبات التنظيمية،والتي يرجع أساسها إلى عدم الإلمام الكامل بأسلوب التفويض في النصوص القانونية وسوء التسيير الإداري وعدم فعالية الرقابة الإدارية، بالإضافة إلى الصعوبات الشخصية والتي تعود إلى كل من الرؤساء و المرؤوسين كغياب الثقة والتهرب من المسؤولية.

تقتضي أحكام التفويض الإداري توفر مجموعة من الشروط القانونية المتعلقة بالنص الآذن و قرار التفويض، حيث تتطلب صحة التفويض الإداري وجود نص قانوني يجيزه، يتضمن الاختصاص أو العمل الواجب تفويضه والشخص المفوض إليه، ويجب أن يكون قرار التفويض مطابقًا للنص الآذن. وهو ما يترتب عليه التزام المفوض بحدود النص الآذن إلا أن هذه الآثار تختلف باختلاف طبيعة التفويض، حيث أن تفويض الاختصاص يرتب المسؤولية المزدوجة لكل من طرفي التفويض وقيام المفوض بممارسة سلطته الرئاسية على أعمال المفوض إليه بالرغم من اختلاف الفقه الفرنسي بشأنها، إلا أن المفوض لا يمكنه أن يحل محل المفوض إليه في ممارسة الاختصاص المفوض. فهو يعد مسؤولاً عن الاختصاص المفوض، لأن التفويض لا يعني تفويض المسؤولية بل تفويض السلطة أو الاختصاص،فهو يرتب كذلك مسؤولية المفوض إليه في تفويض الاختصاص إذا تجاوز حدود التفويض، أما بالنسبة لتفويض التوقيع فتقوم مسؤولية المفوض فقط، لأن المفوض إليه لا يمارس أية سلطة وعليه الالتزام بحدود التفويض كما لا يجوز له تفويض العمل المفوض إليه.

وتتوقف نهاية التفويض الإداري على مدى مشروعيته، فإذا كان التفويض مشروعاً فإنه ينتهي أحياناً بأحكام عامة تتمثل في إنجاز الاختصاص أو العمل المفوض أو بانتهاء مدة التفويض طبقاً للنص الآذن أو عن طريق سلطة المفوض في إلغاء أو سحب قرار التفويض والقرارات الناجمة عنه، وأحياناً أخرى ينتهي بأحكام خاصة تعود إلى طبيعته حيث أن تفويض الاختصاص ينتهي بشكل صريح وذلك بموجب قرار إداري، أما تفويض التوقيع فينتهي بشكل تلقائي بناءً على النص الآذن فقط دون الحاجة إلى استصدار قرار إداري. أما بالنسبة للتفويض غير المشروع فيتم إنهائه من طرف المفوض في الإلغاء والسحب أو عن طريق القضاء الإداري بواسطة دعوى الإلغاء، على الرغم من اختلاف الفقه والقضاء حول مدى مشروعية الحقوق المترتبة عن القرارات الفردية الناجمة عن التفويض غير المشروع حيث أن القضاء الفرنسي اعتبر أن هذه الحقوق مشروعة حماية لحقوق الغير الحسني النية. أما الفقه فهناك اتجاه مؤيد والآخر معارض.



الفصل الثاني

الهيـئات المعنية بالتفويض الاداري في الجـــزائر

بعد التطرق إلى الدراسة النظرية للتفويض الإداري، من حيث تحديد المفهوم القانوني له، وتمييزه عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له، وتوضيح مدى أهميته، وتقدير مزاياه، والصعوبات التي تعترضه، بالإضافة إلى الأحكام الخاصة به، من حيث الشروط القانونية، والكيفية التي ينتهي بها والآثار المترتبة عليه، يستوجب علينا معرفة مدى تطبيق هذا الأسلوب في التنظيم الإداري الجزائري.

يشتمل التنظيم الإداري الجزائري على مجموعة من الهيئات المركزية واللامركزية، حيث تتمثل الهيئات المركزية في السلطات الإدارية المتواجدة بقمة الهرم الإداري، والمتمثلة في رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وأعضاء الحكومة، والتي تمارس صلاحياتها الإدارية على مستوى العاصمة، وذلك بمساعدة الأجهزة الإدارية التابعة لها، سواءً على المستوى المركزي أو المحلي.

ولقد خولت النصوص القانونية والتنظيمية لأعضاء الهيئات المركزية، تفويض بعض من صلاحياتهم إلى مسؤولي الإدارة المركزية، وإلى ممثليهم على المستوى المحلي، أو بما تسمى بأجهزة عدم التركيز أو الهيئات غير الممركزة، وذلك بهدف تحقيق استمرارية وفعالية الوظيفة الإدارية في الدولة.

أما بالنسبة للهيئات اللامركزية فهي تنقسم إلى نوعين، هيئات محلية وأخرى مرفقية أو مصلحية، حيث تعمل هذه الهيئات على مساعدة الدولة في القيام بوظائفها، فهي تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لرقابة الهيئات المركزية في الدولة. ويمارس مسؤولي الهيئات المحلية اختصاصاتهم الإدارية على المستوى الإقليمي أو المحلي، حيث يقوم كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بتفويض جزء من اختصاصاتهم إلى الموظفين الخاضعين لسلطتهم، وذلك بموجب النصوص القانونية والتنظيمية.

أما الهيئات المرفقية فهي متعددة ولا تخضع لأحكام موحدة، ولذلك فلقد اقتصرنا في دراستنا على مجال التفويض بالنسبة لأهم المؤسسات الإدارية العامة وذلك بالتطرق لصلاحيات مسؤولي هذه المؤسسات، وسلطتهم في تفويض بعض منها.

وبناءً على ما سبق، فإن الهيئات المعنية بالتفويض الإداري في الجزائر، تتمثل في الهيئـات المركزية (المبحث الأول)، ومسؤولي الهيئات المحلية والمؤسسات الإدارية العامة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

التفويض الإداري الصادر عن الهيئات المركزية

تمارس الهيئات المركزية مجموعة من الصلاحيات الدستورية والقانونية وذلك من أجل القيام بالوظيفة الإدارية في الدولة، وتتمثل هذه الهيئات في رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، والوزراء. حيث يضطلع رئيس الجمهورية بقيادة السلطة التنفيذية وفقاً لأحكام الدستور، وبالنظر إلى سلطته الواسعة خول له الدستور تفويض جزء منها، كما أن النصوص التنظيمية أجازت له تفويض بعض من صلاحياته إلى موظفي المصالح التابعة لرئاسته.

أما بالنسبة لرئيس الحكومة، فإنه يمارس مجموعة من الاختصاصات والسلطات الدستورية، باعتباره المسؤول الأول على حسن سير الإدارة العمومية في الدولة، ولهذا تعمل على مساعدته بعض الأجهزة التابعة لرئاسته، ولقد خولت له النصوص التنظيمية تفويض بعض من صلاحياته إلى مسؤولي هذه الأجهزة .

كما يعتبر أعضاء الحكومة أو الوزراء من بين الهيئات المركزية في الدولة، فهم يعدون رؤساء إداريين على مستوي كل قطاع وزاري، حيث يقوم رئيس الحكومة بتوزيع وتحديد صلاحيات كل وزير وذلك بموجب مراسيم تنفيذية. ويتولى أعضاء الحكومة توزيع المهام على الأجهزة التابعة لوزاراتهم، بهدف مساعدتهم في أداء مهامهم المحددة في النصوص التنظيمية، كما تمتدد سلطة الوزير على الهياكل والأجهزة المتواجدة في الإدارة المركزية والمحلية، بالإضافة إلى الرقابة الإدارية على الهيئات المرفقية. وتعهد لأعضاء الحكومة سلطة تفويض بعض من صلاحياتهم إلى مسؤولي الأجهزة التابعة لهم ، وإلى مسؤولي المصالح الخارجية على المستوي المحلي .

وعليه سـوف نتعرض أولاً لرئيـس الجمـهورية (المطلب الأول)، ثـم إلى رئيـس الحكـومة (المطلب الثاني)، وأخيراً إلى أعضـاء الحكـومة (المطلب الثالث) .

المطلب الأول

رئيس الجمهورية

يعتبر رئيس الجمهورية القائد الإداري الأعلى في النظام الجزائري، فهو الذي يضطلع بقيادة السلطة التنفيذية في الدولة ويتولى ممارسة مجموعة من الصلاحيات الدستورية، والتي تختلف حسب طبيعتها السياسية والإدارية، أما بالنسبة لهذه الأخيرة، فهي التي تمثل مجالاً واسعاً مقارنةً مع الأولى. وبحيث يقوم رئيس الجمهورية بتفويض بعض من صلاحياته إلى مسؤولي المصالح التابعة لرئاسته، والتي تتولى ممارسة الصلاحيات المفوضة لها من طرف رئيس الجمهورية إلى جانب الاختصاصات المخولة لها في النصوص التنظيمية.

وعلى هذا الأساس سنتناول تحديد هذه الصلاحيات وذلك من حيث سلطة رئيس الجمهورية في تفويض اختصاصه (الفرع الأول)، وتفويض توقيعه (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى الأشخاص المفوض إليهم (الفرع الثالث).

الفرع الأول

سلطة رئيس الجمهورية في تفويض الاختصاص

لمعرفة سلطة رئيس الجمهورية في تفويض صلاحياته الدستورية، ارتأينا الإطلالة على الدساتير الماضية، فمن خلال استقراء أحكام دستور 1963، نلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يشر إلى صلاحية رئيس الجمهورية في تفويض صلاحياته أو استثناء المهام التي لا يجوز له تفويضها .وهذا راجع للأسباب والظروف التاريخية والاستثنائية والأحوال الاستعجالية التي أدت إلى وضع الدستور وذلك من أجل الاضطلاع بممارسة السلطة وتكريس سيادة الدولة. أما بالنسبة لدستور 1976

فلقد أجاز لرئيس الجمهورية تفويض بعض من صلاحياته إلى نائب أو نواب رئيس الجمهورية وللوزير الأول، وهو ما نصت عليه المادة 111 الفقرة 15على أنه" يمكن له أن يفوض جزءاً من

صلاحياته إلى نائب أو نواب رئيس الجمهورية وللوزير الأول، مع مراعاة أحكام المادة 116من الدستور".

يتضح لنا من خلال نص هذه المادة، أن المؤسس الدستوري قد حدد الأشخاص المفوض إليهم ولكن مع مراعاة أحكام المادة 116، والتي تتضمن حصر الموضوعات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها، وذلك لطبيعتها الدستورية و الشخصية اللصيقة بمركزه القانوني في الدولة[1].

غير أن دستوري 1989 و 1996، فلقد تم فيهما تحديد السلطات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها. حيث أن دستور 1996 أضاف بعض التعديلات على دستور 1989، في مجال الصلاحيات التي لا يجوز تفويضها نتيجة استحداث بعض المؤسسات الدستورية في المجال التشريعي والقضائي و الاستشاري، والتي يختص رئيس الجمهورية بسلطة تعيين أعضائها.

وعليه سوف نقوم بتحديد الاختصاصات التي يجوز تفويضها بحسب طبيعة التفويض وهذا بناءً على أحكام الدستور والنصوص التنظيمية. لقد حدد دستور1996 الاختصاصات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها، والمنصوص عليها في المادة 87 نصها" لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين رئيس الحكومة و أعضائها وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و 78 و 91 ومن 93 إلى 95 و 97 و 126 و 127 و 128 من الدستور".

[1] أنظر، منور كربوعي، المرجع السابق، ص.171.

بعد استقراء نص هذه المادة يتضح لنا أن المؤسس الدستوري قد حدد الاختصاصات التي لا يجوز تفويضها والمذكورة على سبيل الحصر فهي تشمل جميع صلاحياته الإدارية والسياسية، غير أن ما يهمنا في هذا الشأن هو الصلاحيات الإدارية و المتمثلة بالخصوص في سلطة التعيين وسلطته في المحافظة على أمن الدولة. إلا أنه لم يستثني السلطة التنظيمية من مجال التفـ ـويض. وعليه سـ ـنتطرق

أولاً إلى السلطات التي لا يجوز تفويضها نظراً لأهميتها القانونية، ثانياً إلى السلطات التي يجوز تفويضها.

أولاً: السلطات التي لا يجوز تفويضها

تتمثل هذه السلطات في سلطة رئيس الجمهورية بالتعيين وسلطته في المحافظة على أمن الدولة. بالإضافة إلى مانصت عليه المادة 87 حيث أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطاته الواردة في مواد أخرى من الدستور[1].

---

[1] أنظر، المواد 77 و 124 و 126 و 127 و 128 من الدستور، المادة77 "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات و الصلاحيات الآتية:

1- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية،

2- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني،

3- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها،

4- يرأس مجلس الوزراء،

5- يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه،

6- يوقع المراسيم الرئاسية،

7- له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها، - يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء،

8- يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء،

9- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها

10- يسلم أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريفية".

المادة 124:"لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور،تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء."

1- سلطة التعيين

لقد خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التعيين الواردة في المادة 78[1]. بالإضافة إلى التعيينات الواردة في مواد أخرى من الدستور، و التي تشمل بعض الشخصيات السياسية والمتعلقة بأعضاء المؤسسات الدستورية. غير أن سلطة التعيين لا تقتصر فقط على رئيس الجمهورية، فلرئيس الحكومة الحق في سلطة التعيين في وظائف عليا للدولة طبقاً لنص المادة 85 من الدستور.

وتفاديا لتنازع الاختصاص الايجابي بين سلطة كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في التعيين، حيث تم تحديد الوظائف المدنية والعسكرية التي يختص بها رئيس الجمهورية، و وظائف

المادة126:"يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل (30) يوماً، ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه.غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 التالية المجلس الدستوري،قبل صدور القانون،يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 التالية."

المادة127:"يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره.وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني,"

المادة128:"يمكن رئيس الجمهورية أن يوجه خطاباً إلى البرلمان."

[1] أنظر،نص المادة 78 من الدستور على أنه"يعين رئيس الجمهورية في الوظائف و المهام الآتية:

الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور،

2- الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة،

3- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء

4- رئيس مجلس الدولة،

5- الأمين العام للحكومة،

6- محافظ بنك الجزائر،

7- القضاة،

8- مسؤولي أجهزة الأمن،

9- الولاة،

ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم،ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم."

الدولة المخولة لرئيس الحكومة بموجب كل من المرسوم الرئاسي رقم 89-44 الصادر في 10 أبريل 1989 والمرسوم التنفيذي رقم 90 -127 المؤرخ في 15 ماي 1990 على التوالي[1].

وبعد التعديل الدستوري لسنة 1996، استمر العمل بالمرسومين السابقين، إلى أن صدر المرسوم الرئاسي رقم 99-239 المؤرخ في 27 أكتوبر1999 والمتضمن إلغاء كل من المرسومين السابقين[2]. وصدر بعدها المرسـوم الرئـاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، والذي يتضمن تحديد الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة،[3] ولقد اشتملت الوظائف المدنية على الوظائف السابقة التي كان يختص بها رئيس الجمهورية في المرسوم الرئاسي رقم 89-44، بالإضافة إلى التعيينات التي حددها دستور 1996[4]، والمتعلقة برؤساء وأعضاء المؤسسات الدستورية التي تم استحداثها وبعض الشخصيات السياسية.

وتجدر الإشارة إلى أن المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بسلطة رئيس الجمهورية بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، قد أسند له كذلك سلطة التعيين بالنسبة للوظائف العليا التي كان يختص بها رئيس الحكومة والمحددة سابقـاً في المـرسوم التـنفيذي رقـم 91-307[5]. والـملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-239 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999[6] والتي تم سحبها منه. ومن بين الأسباب التي أدت إلى إنفراد رئيس الجمهورية بسلطة التعيين هو ضمان حسن سير مؤسسات الدولة وهياكلها بعيداً عن العوارض السياسية، و تكريس أحد المبادئ الأساسية المنصوص عليها في الدستور الحالي، وهو مبدأ عدم تحيز الإدارة، الرامي إلى إخضاع سلطة التعيين لمعيار الكفاءة[7].

---

[1] أنظر،ج.ر العدد 1989-15، ص.383 و ج.ر العدد 1990-20، ص.658.

[2] أنظر، المادة الأولى من م.ر 99-239 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، ج.ر العدد 1999-76، ص.03.

[3] أنظر، ج.ر العدد 1999-76، ص.03.

[4] أنظر، المواد 78، 101، 164، 172، من الدستور.

[5] أنظر، م.ت 91-307 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، الذي يحدد كيفيات التعيين في بعض وظائف الدولة و المصنفة وظائف عليا،ج.ر العدد 1991-43، ص.1631-1632.

[6] أنظر، ج.ر العدد 1999-76، ص.03.

[7] أنظر، ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، الجزائر، 2002، ص.77.

ومن خلال استقراء نص المادة 78 من دستور 1996، الفقرة الثانية والمتعلقة بسلطة رئيس الجمهورية بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية نلاحظ أنها أصبحت تشكل مجالاً واسعاً وذلك بموجب المرسوم الرئاسي الحالي مقارنة بالمرسوم الرئاسي الملغى[1]. وما يستفاد منه أن سلطة رئيس الحكومـة في التعيين تبقى مرهونة أو مقيدة بسـلطة رئيس الجمهوريـة، وفقاً لنص المادة 85 من الدستور في الفقرة الخامسة والمتضمنة سلطة رئيس الحكومة بالتعيين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و78 من الدستور.

بالإضافة إلى ذلك فإنه لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في المحافظة على أمن الدولة وسلامتها خاصة في الظروف الاستثنائية و دلك من حيث تقرير حالة الطوارئ والحصار،[2] والحالة الاستثنائية[3]، وفي حالة الحرب[4].

2- سلطة المحافظة على أمن الدولة.

يقوم رئيس الجمهورية بالسهر على أمن الدولة وسلامتها، عن طريق اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة في المحافظة على النظام العام، وتحقيقاً لهذا الغرض أجاز له الدستور في المواد 91 إلى 96 تقرير حالة الطوارئ و الحصار والحالة الاستثنائية والحرب.

أ- حالة الطوارئ والحصار

لم يميز المؤسس الدستوري في المادة 91 من الدستور الحالي بين حالة الطوارئ وحالة الحصار، وذلك بإخضاعهما لنفس القيود الموضوعية والإجرائية، حيث نصت المادة 91 من الدستور على مايلي "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس

[1] أنظر، م.ر رقم 90-240، المؤرخ في 27أكتوبر1999، المتعلق بالتعين في الوظائف المدينة والعسكرية في الدولة، ج.ر العدد 1990-76، ص.03.

[2] أنظر، المادتين 91 و92 من الدستور.

[3] أنظر، المادة 93 من الدستور.

[4] أنظر، المادتين 95 و96 من الدستور.

الأمة، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً".

إن حالة الطوارئ تشكل تقيداً أوسع للحريات العامة، بهدف المحافظة على النظام العام، بينما حالة الحصار، يتم فيها نقل العديد من سلطات الأجهزة المدنية إلى الهيئات العسكرية.[1] ولقد عرفت الجزائر حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992[2]، وتم تمديدها إلى أجل غير محدد بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06 فيفري 1993[3].أما حالة الحصار فلقد تم تقريرها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991[4].

من خلال نص المادة 91 من الدستور، تتبين لنا القيود الموضوعية والإجرائية التي حرص المؤسس الدستوري على إتباعها، وتتمثل القيود الموضوعية في الضرورة الملحة، والتي تتجسد في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص والممتلكات، وتخضع الضرورة الملحة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية[5]. بالإضافة إلى تحديد مدة معنية لحالة الطوارئ والحصار، لأنهما يشكلان استثناءاً في ممارسة الحريات العامة، فالأصل هو تمتع الأفراد بحرياتهم دون تقييدهم، غير أنه يجوز له تمديدها بعد موافقة البرلمان[6].

أما بالنسبة للقيود الإجرائية، تتمثل أولاً في اجتماع المجلس الأعلى للأمن والذي يتم فيه تشخيص درجة الخطر وتحديد الإجراءات الواجب إتباعها .وبعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن تتم استشارة رئيسي الهيئة التشريعية، أي رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، باعتبارهما

---

1 أنظر، محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، ص.78.

2 أنظر، ج.ر العدد 10، ص.285.

3 أنظر، ناصر لباد، المرجع السابق، ص.78.

4 أنظر، ج.ر العدد1991-29، ص.1087.كما وتم رفع حالة الحصار بموجب م.ر رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991، ج.ر العدد1991-44، ص.1684.

5 أنظر، عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.94.

6 أنظر، المادة 91 الفقرة. الثانية من الدستور.

مسؤولين عن الهيئة التمثيلية للشعب، واستشارة رئيس الحكومة باعتباره المساعد الأول لرئيس الجمهورية في الاضطلاع بممارسة السلطة التنفيذية، فهو الذي يتولى تنفيذ القوانين والتنظيمات .

ويتم بعدها استشارة رئيس المجلس الدستوري، بالنظر إلى طبيعة مركزه القانوني، و إشرافه على الهيئة الدستورية المكلفة بالرقابة على دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات[1]. إن الغـرض من لجوء رئيس الجمهورية إلى استشارة هذه الشخصيات السياسية، هو تعزيز الشرعية بشأن تقرير حالة الطوارئ و الحصار[2].

ب- الحالة الاستثنائية

ولقد نصت المادة 93 من دستور 1996 الفقرة الأولى على أنه « يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أ و استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ومجلس الوزراء .»

من خلال نص هذه المادة، يتضح لنا أن تقرير الحالة الاستثنائية يخضع لقيود موضوعية وأخرى إجرائية. حيث تتمثل القيود الموضوعية في وجود خطر يهدد أمن وسلامة المؤسسات الدستورية في الدولة، أو استقلالها، أو سلامة ترابها، ولقد اشترط المؤسس الدستوري أن يكون الخطر داهماً، أي الخطر القريب والمحدق والمهدد لأمن وسلامة الدولة. أما القيود الإجرائية تتمثل في استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستوري.

فالمؤسس الدستوري لم يذكر استشارة رئيس المجلس الدستوري، كما في حالة الطوارئ أو الحصار، و إنما ذكر المجلس الدستوري بجميع أعضائه و الذي يدلي برأيه بعد التداول في جلسة مغلقة وهذا ضماناً لحماية الحقوق والحريات العامة، والسهر على احترام أحكام الدستور[3].بالإضافة

[1] أنظر، المادة 165 من الدستور.

[2] أنظر، عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.95.

[3] أنظر، المادتين 167 و 163 من الدستور .

إلى الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء،حيث يخول لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية القيام بإصدار تشريعات في شكل أوامر تتخذ في مجلس الوزراء[1].

ج- حالة الحرب .

يعلن رئيس الجمهورية الحرب، في حالة وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يوقع، طبقاً لأحكام الدستور، غير أن إعلان الحرب يخضع لبعض القيود الإجرائية والمتمثلة في اجتماع

مجلس الوزراء أولاً، ثم الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، ويتم بعدها استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة.

وتقتضي حالة الحرب اجتماع البرلمان وجوباً، ويقوم بعدها رئيس الجمهورية بتوجيه خطاباً للأمة ويترتب عنها تولي رئيس الجمهورية لجميع السلطات خلال مدة الحرب[2]. وطبقاً للأحكام العامة للتفويض فإن الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها إلا بنص دستوري بخلاف الصلاحيات غير الدستورية.

ثانياً: السلطات الجائزة تفويضها

وبمفهوم المخالفة للمادة87 من الدستور، فإنه يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته التنظيمية الواردة في المادة 125 من الدستور[3]لأنه لم ينص عليها في المادة السابقة.

01- السلطة التنظيمية

يقصد بها صلاحية رئيس الجمهورية في سن القواعد القانونية العامة والمجردة والتي لا تختلف من الناحية الموضوعية أو المادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية[4].

---

[1] أنظر، المادة 124 الفقرة الأخيرة من الدستور.

[2] أنظر، المادتين 95 و 96 من الدستور.

[3] أنظر، المادة 125 من الدستور الفقرة الأولى:"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

[4] أنظر، محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، ب.س.ن، ص.77.

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تنظيمية مستقلة، ويقوم بموجبها بإصدار قرارات تهم حياة المواطنين في الميادين الإدارية والاقتصادية، ونظام الخدمات مثل إنشاء المرافق العمومية وتنظيمها وتحديد طريقة سيرها وكيفية استفادة المواطنين من خدماتها، والحفاظ على النظام العام بمختلف مظاهره وأبعاده التقليدية والحديثة[1].

من خلال استقراء نص المادة 125 من الدستور، يتبين لنا أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تشمل جميع المسائل غير المخصصة للقانون، غير أن مجال القانون لا يقصد به التشريع العادي فقط وإنما يشمل كذلك القانون النظامي أو العضوي، والذي يتضمن المواضيع التي لها علاقة بالتنظيم العام للدولة وعمل السلطات الدستورية في الدولة وخاصة من حيث تنظيمها وعملها وصلاحيتها من القوانين التي تمثل التطبيق المباشر لنصوص الدستور في الواقع العملي والقانوني[2].

إذن فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تكون خارج نطاق ومجال الموضوعات المحجوزة للبرلمان .ويجوز له أن يفوضها إلى موظفي رئاسة الجمهورية العاملين تحت إشرافه ومساعدته في ممارسة صلاحياته الدستورية والتي تتابع وتشارك في تنفيذ برنامجه عند الاقتضاء[3].

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد اتبع أسلوب الاستثناء بشأن تحديد مجال التفويض كما هو وارد في المادة 87، فإن الدستور المصري قد نص صراحة على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته التنظيمية دون أن يحدد الشخص المفوض إليه في المادة 144"يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها، أو تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها".أما بالنسبة للدستور الفرنسي فلم يمنح لرئيس الجمهورية تفويض سلطته

---

[1] أنظر، عزاوي عبد الرحمان، محاضرات في القانون الدستوري ملقاة على طلبة الماجستير، كلية الحقوق،تلمسان، 2005-2006.

[2] أنظر، عزاوي عبد الرحمان، فئة القوانين الجديدة : القوانين العضوية أو النظامية وفقا لدستور الجزائري المعتمد سنة 1996، المجلة القانونية التونسية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2002، ص.60-61.

[3] أنظر، المادة 02 من م.ر رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج.ر العدد 1997-40، ص.18.

التنظيمية ولكن أجاز له تفويض سلطة التعيين لبعض الشخصيات طبقاً لنص المادة 13 من الدستور الفرنسي.

فإذا كانت سلطة رئيس الجمهورية بالنسبة لتفويض الاختصاص تنحصر فقط على أحكام الدستور فإن الأمر يختلف بالنسبة لتفويض الإمضاء وهو ما سوف نبينه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

التفويض بالإمضاء

إذ كانت المادة 87 من الدستور قد حددت الاختصاصات الدستورية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها، فإننا قد أشارت إلى نص المادة 77 من الدستور، والتي تتضمن في الفقرة السادسة على صلاحية رئيس الجمهورية في التوقيع على المراسم الرئاسية والتي لا يجوز له تفويضها. ولكن يمكنه تفويض إمضائه إلى مسؤولي المصالح التابعة لرئاسته باستثناء المراسيم الرئاسية، وفقاً لنص المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001[1]، الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها على أنه "يؤهل مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة في حدود صلاحياتهم التوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق، والقرارات، والمقررات، باستثناء المراسيم".

يتضح لنا من هذه المادة أن التفويض لم يكن بشكل صريح، فالعبارة المستعملة في النص "يـؤهل" بمعنى أنه يختص أي أصبح أهلاً لممارسة هذا الاختصاص، إلا أنه يستفاد من التفويض بشكل ضمني من خلال التوقيع باسم رئيس الجمهورية وهذا بناءً على الأحكام الخاصة للتفويض بالإمضاء. غير أن النص الآذن بالتفويض كان محدداً من حيث الأطراف والموضوع وتم فيه التأكيد على استثناء التوقيع بشأن المراسيم الرئاسية كما نصت عليه المادة 87 من الدستور. وينتهي هذا التفويض بتغير أحد طرفيه، لأنه تفويض شخصي وهو ما أكدت عليه المادة 18 من المرسوم السابق.

---

[1] أنظر، ج.ر العدد 2001-40، ص.20.

بعدما تناولنا سلطة رئيس الجمهورية في تفويض إمضائه فإنه يجب علينا تحديد الأشخاص المفوض إليهم ومعرفة الصلاحيات المخولة لهم قانوناً وذلك في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

الأشخاص المفوض إليهم

يقوم رئيس الجمهورية بتفويض صلاحياته إلى كل من مسؤولي مصالح رئاسة الجمهورية وبالأخص إلى مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة.

أولا: مدير ديوان رئيس الجمهورية

يتولى مدير الديوان التوقيع باسم رئيس الجمهورية التوقيع على جميع الوثائق والمقررات والقرارات التي تندرج ضمن صلاحياته وطبقاً لنص المادة 15 من المرسـوم الرئـاسي رقـم 01-197.تتمثل صلاحيات مدير الديوان الواردة في المادة 10 من المرسوم السابق في متابعة النشاط الحكومي وتقديم عرض حوله لرئيس الجمهورية وإعلامه بوضعية البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتطورها كما يتولى دراسة الملفات السياسية وتنظيم العلاقات مع الأحزاب السياسية والحركات الجمعوية.

كما يقوم بالعمل على إرسال قرارات رئيس الجمهورية وتعليماته إلى السلطات والأجهزة المعنية ويتابع تطبيقها عند الاقتضاء فهو الذي يحضر وينسق نشاطات الاتصال المتعلقة بتوجيهات وتعليمات ونشاطات رئيس الجمهورية والإشراف على العلاقات مع وسائل الإعلام الوطنية والأجنبية.كما يتابع حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى وتقييم مستوى تنظيم الخدمات العمومية.يلحق بمدير الديوان مجموعة من المديريات، التي تقوم بمساعدته في أداء الصلاحيات المخولة له قانونا[1].ويجوز لمدير الديوان أن يقوم بتفويض بعض من صلاحياته إلى الموظفين السامين التابعين لسلطته والذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل.

---

[1] أنظر، المادة 13 من المرسوم السابق التي تنص على أنه" تلحق بمدير الديوان مجموعة من الهياكل وهي :

ثانياً: الأمين العام لرئاسة الجمهورية

يشرف الأمين العام على الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، ويقوم بالتوقيع على جميع الوثائق والمقررات والقرارات باسم رئيس الجمهورية وذلك في حدود الصلاحيات المنصوص عليها في المادة11 من المرسوم الرئاسي السابق.

حيث يكلف الأمين العام بتحديد وتنفيذ الإجراءات وكيفيات التعيين في الوظائف المدنية والمناصب السامية في الدولة، كما يتولى تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية وينسق نشاطات الهياكل التابعة له. ويقوم بتحضير ميزانية رئاسـة الجمـهورية وينفذهـا باعتباره الآمر بالصرف ويشارك في إعداد الملفات والدراسات وغيرها من العناصر الضرورية لاتخاذ القرار عند الاقتضاء كما تتولى مجموعة من المديريات بمساعدته في أداء صلاحياته[1].

ويمكن للأمين العام برئاسة الجمهورية أن يفوض إمضائه إلى الموظفين السامين التابعين لسلطته الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل، وينتهي هذا التفويض بانتهاء وظيفة المفوض أو المفوض إليه[2].

ثالثاً: الأمين العامة للحكومة.

يقوم الأمين العام للحكومة بالإشراف على الأمانة العامة للحكومة[3]، كما يؤهل للتوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والمقررات والقرارات في حدود الصلاحيات المنـوطة به

المديرية العامة للتشريفات، المديرية العامة للأمن والحماية الرئاسيين، مديرية الصحافة والاتصال، مديرية العرائض والعلاقات مع الموظفين، مديرية الترجمة وفن الخط".ج.ر العدد 40-2001، ص.20.

[1] أنظر، المادة 14 من م. ر السابق والتي تنص على أنه" تلحق بالأمين العام لرئاسة الجمهورية، مديرية الإدارة العامة، مديرية الوسائل التقنية، مديرية الاستقبال والإقامات، مديرية المواكب الرسمية والنقل، مديرية المنظومات والوسائل المعلوماتية، مديرية الإطارات مديرية المواصلات السلكية واللاسلكية، مديرية الأرشيف، مديرية الوثائق العامة، مديرية الأمن الوقائي، مديرية الخدمة الداخلية.ج.ر العدد ص.19.

[2] أنظر، المادتين 17-18، من م. ر السابق، ص.20.

[3] تعد الأمانة العامة للحكومة جهازاً دائماً في رئاسة الجمهورية، والمكلفة أساساً بتنسيق النشاط القانوني والحكومي وفقاً لما نص عليه م.ر رقم 01-197. المادة 20 "تبقى هياكل رئاسة الجمهورية غير المنصوص عليها في هذا المرسـوم وكـذا الهيئـات

والمتمثلة خصوصاً في تنظيم العمل الحكومي، وتحضير النصوص القانونية وإعدادها وإصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية. ويشارك في اجتماعات مجلسي الوزراء والحكومة، ويعمل على تحضير جدول أعمالها وإعداد خلاصة نقاشات مجلس الوزراء والنتائج التي يسفر عنها، ويتولى توزيع القرارات المتخذة على أعضاء الحكومة[1]. ويعمل على متابعة جميع مراحل الإجراء التشريعي، من حيث إرسال مشاريع القوانين إلى البرلمان واستلام اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان، وتنفيذ الإجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري.

ويساعد الأمين العام للحكومة في ممارسة مهامه، مكلفون بمهمة ومديرو دراسات ومديرون ومكلفون بالدراسات والتلخيص ونواب مديرين.ويمكن له تفويض إمضائه إلى هؤلاء الموظفين الموضوعين تحت سلطته، والذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل.

وتتطلب منا دراسة التفويض الإداري على مستوى الهيئات المركزية التطرق أيضاً لرئيس الحكومة وذلك بالنظر إلى المركز القانوني الذي يحوزه فهو يمثل القطب الثاني داخل السلطة التنفيذية وهو ما سوف نتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

رئيس الحكومة

يتميز النظام الدستوري الجزائري بازدواجية الهيئة التنفيذية، وهذا على إثر التعديل الدستوري لسنة 1989 وذلك باستحداث منصب رئيس الحكومة، والذي يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية وذلك بموجب مرسوم رئاسي. يضطلع رئيس الحكومة بممارسة مجموعة من

والمؤسسات العمومية الملحقة برئاسة الجمهورية أو التابعة لها خاضعة للأحكام التي تم تحديد مهامها في المرسوم الرئاسي رقم 90-321 المؤرخ في 17 أكتوبر 1990 ج.ر العدد 1990-45، ص.56.

[1] أنظر، المادة 23 من م.ر رقم 90-321 المؤرخ في 17 أكتوبر 1990، ج.ر العدد1990-45، ص.32.

الصلاحيات السياسية والإدارية المحددة في الدستور، حيث تتمثل الأولى في وضع برنامج الحكومة وعرضه على مجلس الـوزراء، ثم تقديمه للبرلمان من أجل المصادقة عليه، وتقوم مسـؤولية رئيـس الحكومة أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان، بالإضافة إلى ذلك فإن رئيس الحكومة وهو الذي يترأس مجلس الحكومة، و يتولى توزيع الصلاحيات على أعضاء الحكومة.

أما الصلاحيات الإدارية لرئيس الحكومة فتتمثل في السلطة التنظيمية والسهر على حسن سير الإدارة العمومية[1]. وتعمل تحت إشرافه مجموعة من الأجهزة التي تقوم بمساعدته في أداء صلاحياته وذلك بموجب تفويض منه،كما تضطلع بممارسة المهام المخولة لها عن طريق النصوص التنظيمية.

وبناءً على ما سبق، يجب علينا معرفة سلطة رئيس الحكومة في التفويض (الفرع الأول)، والأعضاء المفوض إليهم (الفرع الثاني).

الفرع الأول

سلطة رئيس الحكومة في تفويض صلاحياته

لقد خولت النصوص التنظيمية لرئيس الحكومة تفويض بعض من صلاحياته إلى مسؤولي المصالح التابعة له، غير أنه يجب التميز بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.

أولا: تفويض الاختصاص

يضطلع رئيس الحكومة بممارسة مجموعة من الصلاحيات و السلطات الإدارية المحددة في الدستور باعتباره القطب الثاني في ممارسة السلطة التنفيذية، ولقد نصت المادة 85 من الدستور على سلطات رئيس الحكومة.والمتمثلة أساساً في السلطة التنظيمية، وسلطة تسيير الإدارة العمومية

[1] أنظر، المادة 85 من الدستور، الفقرتين الخامسة والسادسة.

وسلطة التعيين في وظائف الدولة دون المساس بسلطة التعيين لرئيس الجمهورية الواردة في المادتين 77و78 من الدستور[1].

بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه أحكام أخرى في الدستور،إلا أنه لم تشر صراحة إلى تفويض بعض من هذه الصلاحيات أو استثنائها من التفويض، كما هو الشأن بالنسبة لصلاحيات رئيس الجمهورية[2]. وتقتضي الأحكام العامة للتفويض الإداري أن الاختصاصات الدستورية لا يجوز تفويضها إلا بنص دستوري سواءً كان تفويض اختصاص أو توقيع بخلاف الصلاحيات غير الدستورية.

يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية بموجب قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم تنفيذية يقوم بالتوقيع عليها.[3]والتي تحدد كيفية تطبيق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، بالإضافة إلى تنفيذ النصوص التنظيمية الصادرة عن رئيس الجمهورية أي المراسيم الرئاسية[4]. إلا أن الاختصاص التنظيمي لرئيس الحكومة ليس مستقل بل مرتبط بالاختصاص التشريعي للبرلمان والاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية.

كما يتولى رئيس الحكومة سلطة تسيير الإدارة العمومية باعتباره المسؤول الأول عن برنامج حكومته فهو الذي يرأس مجلس الحكومة ويقوم بتوزيع الصلاحيات على أعضاء الحكومة ويتلقى تقارير عن نشاطاتهم[5]والتنسيق بين مختلف القطاعات الحكومية. فهو الذي يعمل على تسيير الشؤون الإدارية وتنظيم أعمال وسير الهيئات العمومية عن طريق المراسيم التنفيذية. والسهر على حسن سير

---

[1] لقد تم سحب سلطة التعيين عن رئيس الحكومة بموجب م.ر رقم 90-240، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعين في الوظائف المدينة والعسكرية في الدولة،ج.ر العدد 1999-76، ص.03.

[2] أنظر، المادة 87 من الدستور .

[3] أنظر، المادة 85 من دستور 1996 ف 4.

[4] أنظر، المادة 85 من الدستور ف 3 تنص على أنه" يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات". و المادة 125 ف. الثانية من ذات الدستور تنص على أنه"يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

[5] أنظر، ناصر لباد، المرجع السابق، ص.82.

الإدارة العمومية من حيث تنظيم عمل الأجهزة الإدارية وتحديد اختصاصاتها سواءً على المستوى المركزي أو المحلي، ضماناً لفعالية العمل الإداري وتحقيقاً للمصلحة العامة.

أما بالنسبة للصلاحيات غير الدستورية فإنه يجوز لرئيس الحكومة تفويض اختصاصه المتعلق بمتابعة العمل الحكومي إلى مدير ديوانه، طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 03 – 176 المؤرخ في 15 ابريل 2003 المتعلق بمهام مصالح رئيس الحكومة وتنظيمها، حيث نصت المادة 05 منه علـى أنـه "يتولى مدير الديوان بتفويض من رئيس الحكومة، متابعة العمل الحكومي بالاتصال مع الأجهزة والهياكل المعنية[1]".

بعد استقراء هذه المادة يتبين لنا أن التفويض غير محدد بشكل واضح ودقيق لأن العمل الحكومي يتضمن جميع أعمال الحكومة سواءً تعلق الأمر ببرنامج الحكومة أو مشاريع القوانين أو غيرها من الأعمال التي تتولى الحكومة القيام بها وعليه يجب تحديد هذا الاختصاص بشكل محدد ودقيق في قرار التفويض سواءً من حيث المتابعة أو التنسيق .

ثانيا: تفويض التوقيع

يضطلع رئيس الحكومة بممارسة السلطة التنظيمية، والمتمثلة في تنفيذ القوانين والتنظيمات بموجب المراسيم التنفيذية التي يوقع عليها، فلا يجوز لرئيس الحكومة تفويض توقيعه بشأن المراسيم التنفيذية لأن هذا الاختصاص يعد دستورياً غير أنه يجوز له تفويض توقيعه بالنسبة للوثائق والمقررات والقرارات الصادرة عنه، وهو ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 03-176 المتعلق بمهام مصالح رئيس الحكومة، حيث يؤهل كل من مدير الديوان ورئيس الديوان التوقيع في حدود صلاحيات كل منها باسم رئيس الحكومة، على كل الوثائق والقرارات و المقررات[2].

من خلال هذه النصوص التنظيمية يتبين لنا أن التفويض بالإمضاء لا يكون إلا في حدود صلاحيات الأعضاء المفوض إليهم، وهو ما سوف نتناوله في الفرع الثاني.

---

[1] أنظر، المادة 5 من م.ت 03-176، الذي يحدد مهام مصالح رئيس الحكومة ج.ر العدد 2003-27، ص.18.

[2] أنظر، المادة 7 من م.ت رقم 03-176 المؤرخ في 15 أبريل 2003، المتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة و تنظيمها، ج.ر العدد 2003-27، ص.18.

الفرع الثاني

الأعضاء المفوض إليهم

يمارس رئيس الحكومة صلاحياته بمساعدة مجموعة من المصالح التابعة لسلطته والتي تمارس مهامها تحت إشرافه وبتفويض منه[1]، وتتمثل مصالح رئيس الحكومة في مدير الديوان ورئيس الديوان.[2]

أولاً:مدير الديوان

يقوم مدير الديوان وبتفويض من رئيس الحكومة على متابعة العمل الحكومي وذلك بالاتصال مع الأجهزة والهياكل المعنية، والتوقيع على الوثائق والمقررات والقرارات التي تندرج ضمن صلاحياته والمتمثلة خصوصاً في دراسة المسائل المتعلقة بتنفيذ برنامج الحكومة والعمل على متابعة النشاطات القطاعية، والتنسيق بين الدوائر الوزارية ومختلف الهيئات والمؤسسات العمومية الموضوعة لدى رئيس الحكومة[3]

كما أنه يعمل على تحضير كل أعمال التلخيص و التحليل والتقييم التي من شأنها أن تساعد على اتخاذ القرار، ويقوم بالسهر على إعداد و توزيع وحفظ الوثائق المتعلقة بأشغال الحكومة[4].

---

[1] أنظر، م.ت السابق، ص.17.

[2] وفي السابق كان يقوم رئيس الحكومة بتفويض توقيعه إلى المدير العام للوظيفة العمومية، باعتباره مسؤولاً عن إحدى المصالح التابعة لمصالح رئيس الحكومة، المادة 2 من م.ر ، ج.ر العدد 30-2003، ص.7، ويتولى مدير الوظيفة العمومية الإمضاء باسم رئيس الحكومة في حالة صدور قرارات وزارية مشتركة.ولقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 03-190 المؤرخ في 28 أبريل 2003 صلاحية المدير العام للوظيفية العمومية، حيث يتولى هذا الأخير الموضوع تحت سلطة رئيس الحكومة بتمثيل السلطة المركزية في مجال الوظيفة العمومية وتنفيذها، ص.4.ولكن بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 06-177 المؤرخ في 31 ماي 2006 تم إلحاق المديرية العامة للوظيفية العمومية برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة) ولم تعد تابعة لمصالح رئيس الحكومة. م.ر 06-177 المؤرخ في 31 ماي 2006، ج.ر العدد 36-2006، ص.0

[3] أنظر، المادة 5 الفقرة الأولى والثانية من م.ت 03–176 المؤرخ في 15 أبريل 2003، يتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة وتنظيمها،ج.ر العدد 27-2003، ص.18.

[4] أنظر، المادة 5 الفقرة الثالثة والرابعة من م.ت السابق، ص.18.

ثانيا: رئيس الديوان.

يقوم رئيس الديوان بكل أعمال البحث والدراسات والاستشارات المتعلقة بالنشاط القانوني والعمل الحكومي .و لقد نصت المادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 03-176 المتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة وتنظيمها على أنه[1]" يكلف رئيس الديوان بالاتصال الحكومي والعلاقات مع المحيط المؤسساتي والسياسي والنقابي و الجمعوي ومع أجهزة الإعلام، و يتولى بالخصوص ما يلي تسيير الإطارات السيامية في الدولة الشؤون الخاصة التشريفات أمن مقر مصالح رئيس الحكومة إدارة الوسائل والممتلكات ويساعد رئيس الديوان، مكلفون بالدراسات والتلخيص، وملحقون بالديوان، ومديرية الوسائل".

بعد التطرق إلى سلطة رئيس الحكومة في تفويض صلاحياته ومعرفة الأعضاء المفوض إليهم يستوجب علينا الآن التعرف على صلاحية أعضاء الحكومة في التفويض باعتبارهم يمثلون مختلف القطاعات الوزارية في الدولة، وهو ما سنبينه في المطلب الثالث.

المطلب الثالث

أعضاء الحكومة

تتألف الإدارة المركزية للدولة من مجموعة الهيئات الإدارية المتواجدة على مستوى العاصمة والمصالح الخارجية الموزعة عبر إقليم الدولة، والتي تخضع لسلطة أعضاء الحكومة المعينين من طرف رئيس الجمهورية، باقتراح من رئيس الحكومة. إن كل عضو من أعضاء الحكومة يحمل لقب وزير فهو الذي يمثل الرئيس الإداري على مستوى الوزارة.

ويتمتع الوزير بصفتين صفة سياسية، باعتباره عضوا في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية وعضواً في مجلس الحكومة برئاسة رئيس الحكومة .وله صفة إدارية،لأنه يمارس نشاطاً إدارياً واسعاً فهو الذي يتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها ويعمل على التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لـ وزارته، ويمارس الوزير صلاحياتـه بواسـطة

[1] أنظر، المادة 6 من م.ت السابق، ص.18.

الأجهزة المساعدة له، و لتحقيق السير الحسن للعمل الإداري يلجأ الوزير إلى تفويض بعض من صلاحياته والسؤال المطروح فيما تتمثل هذه الصلاحيات ؟(الفرع الأول) ومن هي الهيئات المفوض إليها ؟(الفرع الثاني).

الفرع الأول

سلطة الوزير في تفويض صلاحياته

بالنظر إلى اتساع صلاحيات الوزير وامتدادها على مستوى المصالح الخارجية الموزعة عبر إقليم الدولة فقد خولت له النصوص التنظيمية تفويض بعض منها إلى موظفي الأجهزة المركزية وإلى مديري الهيئات غير المركزة، وذلك بهدف تحقيق استمرارية العمل الإداري في مختلف المستويات.

وتتمثل سلطة الوزير في تفويض صلاحياته صورتين، وهما تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع .

أولا : تفويض الاختصاص

يمثل الوزير السلطة العليا في الوزارة فهو يمارس عدة صلاحيات إدارية يحددها له رئيس الحكومة بموجب مرسوم تنفيذي[1].وعلى الرغم من تعدد الوزارات واختلاف طبيعة نشاطها إلا أنهم يتمتعون بممارسة سلطات مشتركة والمتمثلة في السلطة الرئاسية والتنظيمية والوصاية.

يخول للوزير أن يفوض بعضاً من اختصاصاته إلى الموظفين التابعين لوزارته، وهو ما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 90 – 188 المؤرخ في 23 جوان 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، حيث نصت المادة 15منه على أنه "يمكن للوزير أن يعين لمدة محددة على أساس برنامج مسبق مسؤولين عن دراسات أو مشاريع، ويخولهم إن اقتضى الأمر سلطة الإدارة والتسيير وذلك لدراسة ملفات وانجاز مشاريع خاصة، وينبغي أن يحدد مقرر التعيين حدود المهـمة

[1] أنظر، المادة 85 الفقرة الأولى من دستور 1996.

أو المشروع الذي بصدد الانجاز، وتحديد الوسائل الواجب استعمالها لانجاز هذه المهمةأو المشروع[1]".

من خلال هذه المادة يتضح لنا انه يمكن للوزير أن يفوض سلطة الإدارة والتسيير للمسؤولين المكلفين بمهمة فمصطلح " يخولهم " يقصد به " يفوض لهم" ولكن هذا التفويض معلق على شرط الضرورة والاقتضاء، أي إذا استلزم الأمر أو الحاجة لأداء هذه المهمة، والمتمثلة في دراسة ملفات أو انجاز مشاريع خاصة والمحددة في مقرر التعيين .

ويمكن للوزير أن يفوض بعضاً من اختصاصاته الإدارية والمتمثلة في سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مسؤول المصلحة وهو ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بقولها[2]" يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته. وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضاً بقرار من الوزير المعني بعد أخد رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية".

نستشف من هذه المادة أن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري تتطلب إجراءً استشارياً يلزم القيام به لأن النص واضح، بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية ولم يذكر بعد موافقة هذه السلطة. ويتبين لنا كذلك عدم تحديد الوظائف التي تخضع لسلطة التعيين من طرف مسؤول المصلحة، فالنص الآذن بالتفويض، ترك مجال تحديد سلطة التعيين في قرار التفويض.

---

[1] أنظر، ج.ر العدد 1990-26، ص.853.

[2] أنظر، ج.ر العدد 1990-13، ص.444.

أولاً: سلطة التعيين

يعتبر الوزير الرئيس الإداري الأعلى على مستوى الوزارة، فهو الذي يختص بمباشرة السلطة السليمة على موظفي وزارته وعلى أعمالهم، سواءً كانوا متواجدين بالإدارة المركزية أو موزعين على المصالح الخارجية التابعة لوزارته. ويختص الوزير بسلطة تعيين الموظفين التابعين لقطاع وزارته باستثناء الوظائف العليا التي لا تندرج ضمن اختصاصه كما يعمل على ترقيتهم وتوزيع الأعمال الوظيفية عليهم عن طريق ممثليه في الإدارة المركزية و المصالح الخارجية وذلك بموجب قرار التفويض.

ثانياً: سلطة التسيير الإداري

يقوم الوزير بممارسة سلطته التنظيمية المرتبطة بالاختصاص التنظيمي لرئيس الحكومة عن طريق إصدار قرارات تنظيمية Arrêtés réglementaires تتصل بقطاع وزارته[1].بالإضافة إلى الأوامر والتعليمات والمنشورات المتضمنة تفسير النصوص القانونية والتنظيمية وكيفية تنفيذها من أجل تحقيق استمرارية العمل الإداري وحسن سيره في القطاع الوزاري. ولتحقيق ذلك يلجأ الوزير إلى تفويض سلطة التسيير الإداري إلى المسؤولين داخل الإدارة المركزية وإلى مسؤولي المصالح الخارجية المتواجدين عبر مختلف إقليم الدولة.

ونذكر على سبيل المثال بعض القرارات المتضمنة تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري. قرار مؤرخ في 12 أوت 2003 صادر من وزيرة الاتصال والثقافة، يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري الثقافة في الولايات[2]،وهذا بعد أخد رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، وفقاً لما يقتضيه المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990،يتم تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري الثقافة في الولايات بالنسبة للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم باستثناء التعيينات وإنهاء المهام في المناصب العليا.

---

[1] أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.81.

[2] أنظر، ج.ر العدد 53-2003، ص.28.

قرار مؤرخ في 11 ابريل 2002، صادر عن وزير الصيد البحري والموارد الصيدية، يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري الصيد البحري والموارد الصيدية في الولايات، بشأن المستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم، وباستثناء التعيينات وإنهاء المهام في المناصب العليا، وهذا بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية[1].

يتبين لنا إذن من خلال هذه القرارات أنه تم استثناء التعيين في المناصب العليا، إلا أن هناك بعض القرارات تم فيها تحديد هذه الوظائف العليا. كما ورد في القرار المؤرخ في 21 جويلية 1997 الصادر عن وزير البريد والمواصلات والمتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى المديرين الجهويين للبريد والمواصلات بشان الموظفين التابعين لسلطتهم وتسيير هم ويستثنى من ذلك الموظفون الذين يشتغلون المناصب العليا وهم نواب المديرين، رؤوسا المكاتب، رؤساء المركز والقابضون الخارجون عن التصنيف[2].

والقرار المؤرخ في 16 نوفمبر 1992،الصادر عن وزير السكن، والمتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مسؤولي المصالح التابعة لوزارة السكن، باستثناء رؤساء المصالح ورؤساء الأقسام[3].وهناك العديد من القرارات التي تتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري[4].

ثانيا : تفويض التوقيع

يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا توقيعاتهم إلى الموظفين التابعين لوزاراتهم سواءً في الإدارة المركزية أو على مستوى المصالح الخارجية أو الهيئات المحلية. ويأخذ التفويض بالتوقيع مجالا واسعاً

---

[1] أنظر، ج.ر العدد 2002-44، ص.28.

[2] أنظر، ج.ر العدد 1997-70، ص.35.

[3] أنظر، ج.ر العدد 1992-07، ص.14.

[4] أنظر، على سبيل المثال مجموعة من القرارات التي تتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري

قرار صادر عن وزير العمل والحماية الاجتماعية مؤرخ في 20 ماي 1998 ،يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى المفتشين الجهويين للعمل ج.ر العدد 54-1998، ص.18.

قرار صادر عن وزير السياحة والصناعة التقليدية مؤرخ في 12 سبتمبر 1996، يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري السياحة والصناعة التقليدية بالولايات ورؤساء مفتشياتها، ج.رالعدد 71-1996، ص.24.

بخلاف تفويض الاختصاص، ولقد خولت مختلف النصوص التنظيمية للوزير القيام بتفويض توقيعه، ومن بين هذه النصوص التنظيمية المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 المتضمن هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات[1]. والمرسوم الرئاسي رقم 97-01 المؤرخ في04 يناير 1997 المتعلق بوظيفة الأمين العام في الوزارة[2]. بالإضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 06-194المؤرخ في 31 ماي 2006 والذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم[3].

ولقد حددت هذه النصوص التنظيمية المواضيع التي يتم بشأنها التفويض بالإمضاء، حيث أن المرسومين الأولين قد تم فيهما التفويض على جميع الوثائق والمقررات والقرارات وذلك في حدود صلاحيات الشخص المفوض إليه. أما بالنسبة للمرسوم الأخير فلقد تم فيه تحديد موضوع التفويض بحسب وظيفة الشخص المفوض إليه، وهو ما سوف نشرحه في الفرع الموالي المتعلق بالأشخاص المفوض إليهم.

أما المادة الثالثة، فلقد اشترطت في قرار التفويض تحديد اسم المفوض إليه، وتعداد المواضيع التي يشملها التفويض وهذا في حدود الصلاحيات المخولة قانوناً للمفوض إليه. فإذا كان النص الآذن قد حدد الاسم الوظيفي للمفوض إليه، فإن قرار التفويض يتم فيه تحديد الاسم الشخصي له وتحديد موضوع أو محل التفويض، لأن التفويض يكون جزئياً وصريحاً طبقاً للأحكام العامة للتفويض.

وينتهي التفويض بالتوقيع إذا وقع تغير بالنسبة لأحد طرفيه، لأنه يتميز بالطابع الشخصي فهو ينتهي بشكل تلقائي بانتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض إليه[4]. لقد سبق وأن ذكرنا بأنه يستلزم على الأشخاص المفوض إليهم ممارسة التفويض بالإمضاء في حدود صلاحياتهم وعليه سنقوم بتحديدها في الفرع الموالي.

---

[1] أنظر، ج.ر، العدد 1990-26، ص.850.

[2] أنظر، ج.ر،، العدد 1997-01، ص.05.

[3] أنظر، ج.ر العدد 2006-36، ص.14.

[4] أنظر، المادة الرابعة من م.ت رقم 06-194، الذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، ج.ر العدد 2006-36، ص.14.

الفرع الثاني

الجهاز الخاص المفوض إليهم

يستعين الوزير في ممارسة صلاحياته لمجموعة من الأجهزة المتواجدة في الإدارة المركزية للوزارة ومسؤولي المصالح الخارجية والتي تعمل على مساعدته في تحضير الأعمال والقرارات السياسية والإدارية والاقتصادية والتقنية وتسعى إلى التوجيه والتنسيق والتنظيم والتخطيط، والرقابة التي يضطلع بها الوزير في مجال القطاع المكلف به. وتسهر على تطبيق القوانين والقرارات على المستوى المركزي والمحلي، حيث يفوض الوزير بعضاً من صلاحياته إلى الأمين العام ورئيس الديوان ومدير الديوان وموظفي الإدارة المركزية بالوزارة ومسؤولي المصالح الخارجية.

وتتألف الإدارة المركزية للوزارة من مجموعة الهياكل، والمتمثلة في المديريات المركزية والفرعية والمكاتب، أما الأجهزة تتمثل في الديوان، والأمانة العامة.[1]

أولاً: الأمين العام

تعد الأمانة العامة جهاز تقني وإداري، تعمل على تنشيط وتنسيق ومراقبة أعمال هياكل الإدارة العامة المركزية للوزارة، ويقوم بتسييرها أمين عام يعمل. تحت إشراف وقيادة الوزير.ويخول للأمين العام الإمضاء باسم الوزير على جميع الوثائق والمقررات والقرارات وذلك في حدود صلاحياته[2]. لقد تم استحداث منصب الأمين العام خلفاً لمنصب مدير الديوان سابقاً بموجب المرسوم الرئاسي 97-01 المؤرخ في 04 يناير 1997 المتعلق بوظيفة الأمين العام للوزارة[3].حيث يضطلع الأمين العام بالسهر على تحضير وإعداد القرارات وتنفيذها، كما يمارس السلطة السلـمية

---

[1] أنظر ، م.ت رقم 90- 188 المؤرخ في 23 جوان 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات،ج.ر العدد 1990-26، ص.850.

[2] أنظر ،م.ر رقم 97-01 المؤرخ في 04 يناير 1997 يتعلق بوظيفة الأمين العام في الوزارة، ج.ر العدد 1997-01، المادتين 2و3، ص.05.

[3] أنظر، م .ر السابق المادة 02 وظيفة الأمين العام في الوزارة وظيفة عليا في الدولة وهي تحل محل وظيفة مدير ديوان الوزارة، ص.05.

على جميع الموظفين التابعيين لهياكل الإدارة المركزية بالوزارة، ويعمل على مشاركة الوزير في تنظيم العلاقات الوظيفية المنسجمة بين المسؤولين عن هياكل الوزارة وأجهزتها.

ثانيا: رئيس الديوان

يقوم الوزير بتفويض إمضائه إلى رئيس الديوان في حدود الصلاحيات المخولة له قانوناً والمحددة في المرسوم التنفيذي رقم 90-188 والمتمثلة في توزيع المهام على أعضاء الديوان، والمتألف من المكلفون بالدراسات والتلخيص، والملحقون بالديوان. يعمل ديوان الوزير تحت إشراف رئيسه بجميع أشغال الدراسات والبحث والتحضير لأعمال الوزير في ميدان العلاقات العمومية والخارجية وتنظيم العلاقات الخاصة بأجهزة الإعلام، والجمعيات، والمؤسسات العمومية.ويتولى متابعة العلاقات الاجتماعية، وتنسيق ومتابعة أعمال المكلفين بالدراسات والتلخيص والملحقين بالديوان. وتطبيق تشريع العمل في المقاولات، والمؤسسات، والهيئات العمومية التابعة للقطاع[1].

ثالثا: مدير الديوان

يتلقى مدير الديوان تفويضاً بالإمضاء من طرف الوزير وذلك في حدود اختصاصاته، حيث يضطلع بتنشيط عمل هياكل الوزارة وتنسيقه ومراقبته،كما يسهر على وحدة تصور القرارات وإعدادها وتنفيذها، فهو الذي يتولى ممارسة السلطة السلمية على موظفي هياكل الوزارة ويشارك الوزير في تنظيم العلاقات المنسجمة بين المسؤولين عن هياكل الوزارة وأجهزتها وتكامل أعمالهم[2].

رابعا: مسؤولين عن دراسات أو مشاريع

يمكن للوزير أن يفوض إلى مسؤولين عن دراسات أو مشاريع سلطة الإدارة والتسيير إن اقتضى الأمر وذلك بغرض دراسة ملفات أو انجاز مشاريع خاصة ولكن يجب تحديد هذه المهمة على أساس برنامج مسبق ولمدة معينة في مقرر التعيين كما يتعين عليهم تقديم عرض للوزير حول

[1] أنظر، م.ت رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج.ر العدد 1990-26، المادة 12، ص.852.

[2] أنظر، م.ت السابق رقم 90-188، ج.ر العدد 1990-26، المادة 14، ص.853.

هذه المهمة وذلك بشكل دوري أما بعد إنجازها يقوم بتقديم تقرير للوزير لإبداء الرأي فيه[1].أما بشأن تفويض سلطة الإدارة والتسيير فتكون في حالة الضرورة وبموجب قرار إداري منفصل عن مقرر التعيين.

خامساً: موظفي الإدارة المركزية ومسؤولو المصالح الخارجية

تشتمل الإدارة المركزية للوزارة على مجموعة من الهياكل بحيث تتوزع على كل من مديريات مركزية أو عامة ومديريات فرعية يشرف على إدارتها مديرين ويتولى مساعدتهم نواب مديرين، بالإضافة إلى تواجد مجموعة من الأقسام والمكاتب. ولقد نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 06-194المؤرخ في 31 ماي 2006 الذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم على أنه[2]" يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا بموجب قرار إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل توقيع القرارات الفردية والتنظيمية".

أما المادة الثانية منه فقد تصت على أنه:"يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا على الشكل نفسه إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل، توقيع الأوامر الخاصة بالدفع والتحويل وتفويض الاعتمادات ومذكرات الموافقة على أوامر الصرف ووثائق الإثبات الخاصة بالمصاريف وبيانات الإيرادات وتوقيع المقررات الداخلة في الصلاحيات التنظيمية للمديريات الفرعية والمعهودة لها بصفة قانونية باستثناء ما يتخذ في شكل قرار".

يتضح لنا من خلال نص هاتين المادتين، أن موضوع أو محل التفويض يختلف بحسب رتبة المفوض إليه، فإذا كان هذا الأخير مديراً أو برتبة أعلى من المدير، فإنه يجوز للوزير أن يفوض توقيعه بالنسبة للقرارات الفردية والتنظيمية. أما إذا كان المفوض إليه نائب مدير على الأقل في الإدارة المركزية وبمفهوم المخالفة، أن كل من له رتبة نائب مدير فما فوق، يكون أهلاً للقيام بالتوقيع على الوثائق المحددة في نص المادة الثانية. أما بالنسبة لمسؤولي المصـالح الخـارجية أو بمـا

[1] أنظر، م.ت السابق رقم 90-188، المادتين 19-20، ص.853.
[2] أنظر، ج.ر العدد 2006-36، ص.14.

يسمون بأعضاء مجلس الولاية نظراً لتواجدهم على المستوى المحلي فارتأينا أن نتطرق لصلاحياتهم ضمن الهيئات المفوض إليها من طرف الوالي تفادياً للتكرار[1].

إن دراسة التفويض الإداري لا تقتصر فقط على الهيئات المركزية الممثلة للدولة بل تمتد كذلك إلى الأشخاص المعنوية الأخرى المحلية منها والمرفقية. وعلى هذا الأساس سنحاول تحديد هذه الهيئات بنوع من التفصيل من حيث طبيعة التفويض والهيئات المفوض إليها في المبحث الثاني.

المبحث الثاني

التفويض الإداري الصادر على مستوى الهيئات المحلية والمؤسسات الإدارية العامة

يرتكز التنظيم الإداري الجزائري على دعامتين أساسيتين هما المركزية واللامركزية، غير أن حتمية اللجوء إلى الأسلوب اللامركزي تستدعي نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية إلى أشخاص إدارية أخرى، سواءً كانت محلية أو مرفقية[2].

وتتمثل الهيئات المحلية أو بما تسمى بالجماعات المحلية في الولاية والبلدية، حيث يتولى الوالي تسيير شؤون الولاية وتمثيلها في جميع الأحوال المنصوص عليها قانوناً باعتباره المسؤول الأول على مستوى الولاية، وتقوم بعض الأجهزة الإدارية على مساعدته في أداء صلاحياته بموجب الاختصاصات المخولة له في النصوص التنظيمية، وبناءً على تفويض منه.

أما بالنسبة للبلدية، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يمثل السلطة الإدارية العليا على مستوى البلدية ويتمتع بصلاحيات عديدة، سواءً بصفته ممثلاً للدولة أو البلدية، غير أن المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي يختلف عن الوالي. فإذا كان الوالي معيناً من طرف السلطة المركزية، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون منتخباً حيث يتم اختياره من طرف أعضاء القائمة

---

[1] أنظر، الفرع الثاني من المطلب الأول في المبحث الثاني، ص.112-113.

[2] أنظر،نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية الجماعات المحلية في ظل مشروعي جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 11 العدد 22، ج 02، الجزائر،2001، ص.05.

الحائزة على أغلبية المقاعد في المجلس الشعبي البلدي. وتعمل تحت إشرافه مجموعة من الأجهزة والمصالح الإدارية والتقنية في تسيير شؤون البلدية، ولقد خولت له النصوص القانونية تفويض جزء من صلاحياته إلى النواب المساعدين له، وإلى الموظفين الخاضعين لسلطته.

وتمارس هذه الهيئات المحلية وظيفتها الإدارية على المستوى الإقليمي نتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية، وما يترتب عنها من استقلال مالي وإداري، إلا أنه في حقيقة الأمر فهي تتمتع باستقلال نسبي في اتخاذ القرارات والقيام بممارسة اختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين والتنظيمات، وذلك بإشراف وتوجيه من السلطة الوصية[1].

إن أسلوب التفويض الإداري لا يقتصر فقط على مسؤولي الهيئات المحلية، بل يشتمل كذلك على مسؤولي الهيئات المرفقية، والمتمثلة في المؤسسات العامة الإدارية، التي تعمل على مساعدة الدولة في القيام بوظائفها المتعددة.وتتمتع هذه المؤسسات العامة بالشخصية المعنوية، وذلك من أجل أداء مهامها واختصاصاتها المحددة في النصوص التنظيمية والقانونية المنشئة لها، حيث تتولى السلطة الوصية تعيين مسؤولي هذه المؤسسات وممارسة سلطة الوصاية عليها، ويكلف مسؤولي هذه المؤسسات العامة الإدارية، بممارسة صلاحياتهم المخولة لهم قانونا. ولقد أجازت لهم النصوص التنظيمية تفويض بعض من صلاحياتهم إلى مسؤولي المصالح المساعدة لهم، بهدف تحقيق السير الحسن لأعمالها ونشاطاتها الإدارية.

وبناءً على ما سبق، سنتطرق أولاً لمسؤولي الهيئات المحلية، والمتمثلة في الوالي (المطلب الأول)، ورئيس المجلس الشعبي البلدي (المطلب الثاني)، ثم نتطرق إلى مسؤولي بعض المؤسسات الإدارية العامة (المطلب الثالث).

---

[1] أنظر،كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ج 34، رقم 02، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 1996، ص.358.

المطلب الأول

الوالي

يعتبر الوالي سلطة إدارية وسياسية في نفس الوقت، نتيجة الصلاحيات المخولة له قانوناً، فهو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، كما أنه يتمتع بصلاحيات عديدة ومتنوعة ولهذا تعمل تحت إشرافه مجموعة من الهيئات تتولى مساعدته في ممارسة هذه الصلاحيات وذلك بموجب تفويض منه أو عن طريق النصوص القانونية والتنظيمية التي تحدد اختصاصاتها.

يقوم الوالي بتفويض بعض من صلاحياته إلى مسؤولي الأجهزة المساعدة له بغرض تحقيق استمرارية العمل الإداري، وتنسيقه بين مختلف الهيئات المتواجدة على مستوى الولاية.

وعليه سنتطرق أولاً لسلطة الوالي في تفويض صلاحياته (الفرع الأول)، ثم نتعرف على الأشخاص المفوض إليهم (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

سلطة الوالي في تفويض صلاحياته

يتمتع الوالي باختصاصات عديدة باعتباره ممثلاً للدولة والولاية، فهو يتولى ممارسة هذه الاختصاصات بموجب النصوص القانونية والتنظيمية[1]. ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من وزير الداخلية والجماعات المحلية[2].

ومن أهم الصلاحيات الإدارية التي يتمتع بها الوالي في مجال تمثيله للدولة السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، بالإضافة إلى قـرارات الحكـومة والتعليـمات التي يتلـقاها من مختـلف

---

[1] أنظر، قانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية، ج.ر العدد 15-1990،ص.504 و م.ت رقم 94-21 المؤرخ في 23 جويلية 1994، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.رالعدد 48-1994، ص.03

[2] أنظر، م.ر رقم 99 – 240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتضمن سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية،ج.ر العدد 76-1999 ، ص.06 .

الوزراء[1]. وتتمثل آلية تنفيذ هذه القوانين والتنظيمات في القرارات الإدارية التي يصدرها أو بما تسمى بلوائح الضبط، والتي تتخذ أربع صور، المنع أو الترخيص أو الإعلان المسبق أو تنظيم النشاط والتي تهدف إلى تحقيق النظام العام[2].

كما يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، وفقاً لنص المادة 86 من قانون الولاية. وذلك بتنشيط وتسيير ومراقبة أعمال مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية، وإدارة أملاكها وإبرام العقود باسمها فهو الآمر بالصرف على مستوى الولاية[3]. ويسهر على تنفيذ القرارات التي تسفر عنها مداولات المجلس الشعبي الولائي، ويمارس السلطة السلمية على موظفي الولاية، وتمثيلها أمام القضاء. ولتعدد هذه الصلاحيات خولت له النصوص القانونية والتنظيمية تفويض بعض منها،سواءً من حيث الاختصاص أو الإمضاء.

أولاً: تفويض الاختصاص

يقوم الوالي بتفويض بعض من اختصاصاته المحددة في النصوص التنظيمية الواردة في المرسوم التنفيذي المتعلق بأجهزة الإدارة في الولاية وهياكلها رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 ومن خلال مضمون المادة 10 منه فإن رئيس الدائرة يقوم بممارسة الاختصاصات التالية تحت سلطة الوالي وبتفويض منه وتتمثل في تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها، والمصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية التي يحددها القانون، والموافقة على المداولات وقرارات تسيير مستخدمي البلدية، باستثناء نقلهم وإنهاء مهامهم. والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة عن الصلاحيات المخولة للبلديات التي ينشطها بموجب التنظيم المعمول به.والعمل على حث وتشجيع كل مبادرة فردية أو جماعية تهدف إلى تحقيق مصلحة المواطنين، أو تساهم في التنمية المحلية بالنسبة للبلديات التي ينشطها.

---

[1] أنظر، المادة 92 من ق.و.

[2] أنظر، علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006 ،ص.93.

[3] أنظر، أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، د.م.ج ، الجزائر، 1996، ص.278.

وتجسيداً للأحكام القانونية الخاصة بتفويض الاختصاص فإنه لا يمكن للوالي تفويض بعض من صلاحياته الواردة في النصوص التشريعية أي قانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية إلا بنص قانوني له نفس مرتبة النص المقرر لاختصاصاته. وعليه فإن المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية هي من صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للسلطة الوصية على مستوى الولاية وفقاً للمادتين 41 و42 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية. فلا يمكن إذن تفويض هذا الاختصاص بموجب مرسوم تنفيذي بل ينبغي على السلطة التنظيمية تداركه فيكون بموجب نص تشريعي أو بأمر صادر عن رئيس الجمهورية. كما يمكننا القول أن المشرع لم يبدي اهتماماً بشأن تفويض الاختصاص فلم يرد أي نص حوله على خلاف ذلك بالنسبة لتفويض التوقيع، ولكن من الناحية القانونية العكس صحيح لأن هذا الأخير لا يشترط أن يكون فيه النص الآذن من نفس درجة النص المحدد للاختصاص فيجوز أن يكون بموجب مرسوم تنفيذي.

أما بالنسبة للاختصاصات الأخرى المفوضة فإنها غير واردة في النصوص التشريعية وبالتالي يجوز له تفويضها. ولكن لا يمكن لرئيس الدائرة أن يمارس هذه الاختصاصات إلا بموجب قرار التفويض الصادر عن الوالي على الرغم من اعتباره ممثلاً له على مستوى الدائرة.

وعليه فإن الوالي ملزم بتحديد الاختصاص المفوض والاسـم الوظيفي والشخصي للمفوض إليه كما يجب تبليغ المفوض إليه بهذا القرار ونشره مما يترتب عنه تجدر الإشارة إلى أن المفوض إليه أي رئيس الدائرة يعد مسؤولاً عن ممارسة هذه الاختصاصات المفوضة لأنه يمارسها باسمه ولا يمكن أن ينتهي هذا التفويض بشكل تلقائي فهو تفويض وظيفي بل يجب على الوالي أن يصدر قراراً صريحاً لإنهائه تطبيقاً للأحكام الخاصة لتفويض الاختصاص ولقاعدة توازي الأشكال.

ولقد حدد المرسوم التنفيذي السابق الاختصاصات الأصيلة و المفوضة لرئيس الدائرة باعتباره ممثلاً للوالي على مستوى الدائرة، في المادة 09 الفقرة الثالثة منه بقولها "يتصرف في الميادين المحددة في هذا المرسوم حسب شروطها، وكذلك في أية مهمة يفوضها إليه الوالي".

لقد أشارت هذه المادة أن للوالي الحرية في تحديد المهام التي يفوضها لرئيس الدائرة، ولكن بشرط أن تكون هذه المهام غير منصوص عليها في النصوص التشريعية حتى يكون التفويض مشروعاً كما تمت الإشارة إلى ذلك سابقاً.

ثانياً: تفويض التوقيع

أجازت النصوص القانونية والتنظيمية للوالي القيام بتفويض توقيعه، وتطبيقاً لقاعدة تدرج النصوص القانونية فإن قانون الولاية لم يحدد الاسم الوظيفي للشخص المفوض إليه إلا أنه أحالنا إلى النصوص التنظيمية[1]. وتطبيقاً لذلك نص المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية على الأسماء الوظيفية للمفوض إليهم.

يمكن للوالي أن يفوض توقيعه إلى رئيس الديوان ولكن في حدود اختصاصاته والمخولة له بموجب النصوص التنظيمية[2].كما يجوز له أن يفوض إمضائه لأعضاء مجلس الولاية، أي مديري المصالح الخارجية في الدولة على كل المواضيع التي تندرج ضمن صلاحياته باعتباره مندوباً للحكومة، فهو الذي ينسق ويراقب عمل هؤلاء الأعضاء، وذلك بالإمضاء على الوثائق والمقررات باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي، بغرض تسهيل ممارسة صلاحياتهم[3].

إن الاستعمال الواسع لتفويض التوقيع تقتضيه طبيعة وأحكام هذا النوع من التفويض، نتيجة لتعدد الوثائق والمقررات و القرارات الإدارية، ولمشروعية هذا التفويض يجب على الوالي أن يصدر قرار التفويض وفقاً للنص الآذن به. فالمفوض إليه يمارس عملاً مادياً في حدود اختصاصاته المـقررة

---

[1] أنظر، المادة 105 من ق.و" يمكن للوالي أن يفوض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات".

[2] أنظر، المادة 08 من م.ت 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر العدد 1994-48، ص.06. " يتلقى رئيس الديوان في حدود اختصاصاته تفويضا بالإمضاء عن الوالي".

[3] أنظر، المادة 28 من م.ت السابق " يمكن للوالي أن يمنح أعضاء مجلس الولاية تفويضا بالإمضاء على كل المواضيع التي تدخل خصوصا في صلاحياته وعلى جميع الوثائق والمقررات باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي وذلك قصـد تسـهيل ممارسـة مهامهم".

قانوناً وباسم الوالي وتحت مسؤوليته، كما يمكن لهذا الأخير ممارسة الاختصاص المفوض إلى جانب الشخص المفوض إليه، بالإضافة إلى ذلك فإنه ينتهي بشكل تلقائي دون الحاجة إلى إصدار قرار لإنهائه. إلا أن عملية التفويض تقتضي منا معرفة الهيئات المفوض إليها بعدما قمنا بتحديد طبيعته أو مضمونه وهو ما سوف نتولى دراسته في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

الهيئات المفوض إليها

تعمل تحت سلطة الوالي مجموعة من الأجهزة الإدارية والمحددة في المرسوم التنفيذي رقم 94- 215 المؤرخ في 23 جويلية 1994[1]، ولقد نصت المادة الثانية منه على أنه" تشمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي الكتابة العامة، الديوان، رئيس الدائرة".

أما المادة الثالثة:" يؤسس في الولاية، مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة، الكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية، كيفما كانت تسميته".

ويمكن للوالي أن يفوض بعضاً من صلاحياته إلى هذه الهيئات طبقاً للنصوص القانونية والتنظيمية.من خلال هاتين المادتين، نلاحظ أن الأجهزة المساعدة للوالي والمتمثلة في الكاتب العام أو الأمين العام ورئيس الديوان ورئيس الدائرة وأعضاء مجلس الولاية[2].

---

[1] أنظر، ج.ر العدد 1994-48، ص.07.

[2] تشمل الإدارة العامة للولاية على مجموعة من الأجهزة الإدارية بالإضافة إلى الأجهزة السابق ذكرها، هناك مديرية الإدارة المحلية، ومديرية التنظيم والشؤون العامة.و المنصوص عليهما في م.ت 95-265 المؤرخ في 06-09-1995، ج.ر العدد 1995-50، ص.09.

أولا: الكاتب العام

يمارس الكاتب العام تحت سلطة الوالي مجموعة من الصلاحيات والمتمثلة أساساً[1]، في متابعة عمل أجهزة الولاية وهياكلها ومختلف مصالح الدولة المتواجدة على مستوى الولاية، والسهر على حسن سير العمل الإداري وضمان استمراريته، ويعمل على تنسيق أعمال المديرين في الولاية، ويتولى تحضير اجتماعات مجلس الولاية وله أن يجتمع بأحد أعضائه لدراسة المسائل الخاصة والتي تدخل في إطار تنفيذ برنامج مجلس الولاية ويعلم الوالي بسير الأشغال. كما يتولى رئاسة لجنة الصفقات العمومية في الولاية، ويتابع تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية. ويعمل على تنشيط الهياكل المكلفة بالبريد ويراقبها ويقوم بتنسيق وتنشيط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات والتلخيص، وينشط مجموع برامج التجهيز والاستثمار في الولاية ويسهر على تنفيذها، ويُكون رصيد الوثائق والمحفوظات في الولاية ويسيره.

ثانيا: رئيس الديوان

يعمل جهاز الديوان على مساعدة الوالي في أداء المهام والشؤون الخارجية المتصلة بالولاية، ويتولى رئيس الديوان الإشراف على هذا الجهاز تحت سلطة الوالي، ويقوم بممارسة المهام الواردة في المادة 07 من المرسوم التنفيذي السابق. يكلف رئيس الديوان بالعلاقات الخارجية والتشريفات، والعلاقات مع الأجهزة الصحافة والإعلام، ويهتم بنشاطات مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية.

ويتشكل ديوان الوالي من خمسة إلى عشرة مناصب، ويتم تحديدها بقرار وزاري مشترك، بين وزير المالية والوزير المكلف بالداخلية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية[2].

---

[1] أنظر، م.ر رقم 99 – 240 المتعلق بسلطة رئيس الجمهورية بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، المادة 03 الفقرة 08، يعين الكاتب العام للولاية بمرسوم رئاسي وباقتراح من رئيس الحكومة، ج.ر العدد 1999-76، ص.06.

[2] أنظر، المادة 07، م.ت السابق ،ج.ر العدد 1994-48، ص.06.

ثالثا: رئيس الدائرة

تعتبر الدائرة جهازاً أو مصلحة إدارية تابعة لأجهزة الولاية، فهي لاتتمتع بالشخصية المعنوية ويشرف على إدارتها رئيس الدائرة[1]. ويتولى هذا الأخير بالعمل على مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، بالإضافة إلى قرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي، وقرارات مجلس الولاية على مستوى الدائرة.

ويعمل على مراقبة وتنشيط وتنسيق أعمال البلديات الملحقة به،كما يقوم رئيس الدائرة باطلاع الوالي عن الحالة العامة في البلديات التي ينشطها، ويعلمه دورياً بكل المسائل التي تتصل بمهمته[2]. بالإضافة إلى الاختصاصات التي يفوضها له الوالي السابق ذكرها. كما تعمل بعض الأجهزة على مساعدة رئيس الدائرة في أداء مهامه، والمتمثلة في الكاتب العام، ومجلس تقني، يتكون من مسؤولي مصالح الدولة، حيث يجتمعون في دورة عادية خلال كل أسبوع، وتحرر خلالها محاضر يتم إرسال نسخ منها إلى الوالي[3].

رابعا: أعضاء مجلس الولاية

يتألف مجلس الولاية من مسؤولي المصالح الخارجية، المكلفون بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية[4]. ويقصد بالمصالح الخارجية، تلك الفروع والتنظيمات الإدارية المساعدة والتابعة للوزارات حسب التخصص وتمارس مهامها خارج المقر الرئيسي المركزي لهذه الوزارات والمتواجدة على المستوى المحلي[5]. وتمثل هذه المصالح الخارجية صورة من صور عدم التركـيز الإداري فهي لا

---

[1] أنظر، م.ر رقم 99-240، المادة 03 الفقرة 08، يعين رئيس الدائرة بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس الحكومة، ج.ر العدد 1999-76، ص.06.

[2] أنظر، المواد 09 و 13، من م.ت السابق، ص.06-07.

[3] أنظر، المواد 12 ،16،15 من م.ت السابق، ص.07.

[4] أنظر، المادة 19 من م.ت السابق، ص.07.

[5] أنظر، عزاوي عبد الرحمان، مذكرة ماجستير، مجلس التنسيق الولائي، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر،1986،ص.112.

تتمتع بالشخصية المعنوية لأنها تخضع مباشرة لسلطة الوزير، ويخضعون كذلك لسلطة الوالي باعتباره مندوب الحكومة على مستوى الولاية[1].

ويمارس أعضاء مجلس الولاية مجموعة من الصلاحيات الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد هياكل وأجهزة الإدارة العامة للولاية، بالإضافة إلى الاختصاصات المحددة في النصوص التنظيمية الأخرى.يكلف أعضاء مجلس الولاية باتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة، التي تساهم في المحافظة على أمن الدولة وعلى احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها، والسهر على تنفيذ برنامج الحكومة والتعليمات الصادرة عن الوزراء[2].

يشكل مجلس الولاية إطاراً تشاورياً لمصالح الدولة، حيث يتولى كل عضو من أعضاء مجلس الولاية الإشراف على المصالح التابعة لإدارته والقيام بتنشيط، وتنسيق، ورقابة أعمالها وموظفيها وتمثيل الوزير أمام القضاء، والحرص على تطبيق القوانين والتنظيمات، والسهر على حسن تنفيذ برامج التنمية الخاصة بالقطاع المكلف به، ويقوم بإبداء رأيه في تصور العمليات ذات الطابع المحلي أو الجهوي أو الوطني المراد إنجازها على تراب الولاية.ويجب على أعضاء مجلس الولاية، إطلاع الوالي بانتظام عن الشؤون الخاصة بكل قطاع، وتبليغه بجميع المعلومات والتقارير والدراسات والإحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس الولاية[3].

يتلقى كل من أعضاء مجلس الولاية تفويضاً من الوزير المختص بشكل مباشر أومن الوالي بشكل غير مباشر لأنه مندوب الحكومة على مستوى الولاية، ولكن غالباً ما يكون التفويض من طرف هذا الأخير لأنه هو المكلف بالرقابة عليهم والتنسيق فيما بينهم وبين أعضاء الحكومة.

---

[1] أنظر، صالح عنصر، رأي حول تمثيل الدولة من طرف هيئاتها غير الممركزة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002،ص.52.

[2] أنظر، المواد 19،17، من م.ت السابق، ج.ر العدد 1994-48، ص.07.

[3] أنظر، المواد 30،24،20، من م.ت السابق، ص.08-09.

إن ممارسة التفويض الإداري من طرف الهيئات المحلية لا يقتصر فقط على الوالي بل لرئيس المجلس الشعبي كذلك السلطة في تفويض جزء من مهامه المحددة قانوناً. وهو ما سوف نوضحه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

رئيس المجلس الشعبي البلدي

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية في البلدية، فهو الذي يتولى الإشراف عليها ويتم تعيينه من طرف أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد في المجلس الشعبي البلدي، ويقوم باختيار نواب يعملون على مساعدته في أداء صلاحياته القانونية، التي تأخذ طابع الازدواجية من حيث تمثيل الدولة والبلدية.

ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي ممارسة صلاحيات عديدة، وللقيام بها على أحسن وجه وبأكثر فعالية، تتولى بعض الأجهزة الإدارية مساعدته في أدائها، وفقاً للاختصاصات المخولة لها قانوناً، أو بموجب قرارات التفويض الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي استنادا إلى النصوص القانونية. وعلى هذا الأساس يجب معرفة سلطته في تفويض صلاحياته (الفرع الأول).والهيئات المفوض إليها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض صلاحياته

يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة مجموعة من السلطات باعتباره ممثلاً للدولة على مستوى البلدية تحت وصاية الوالي بشأن سلطة الضبط الإداري على الحدود الإقليمية للبلدية

وتنفيذ القوانين والتنظيمات، فهو يتمتع بصفتين وهما صفة ضابط الحالة المدنية، وصفة ضابط للشرطة القضائية[1].

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتمثيل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويُكلف بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية ويسهر على إدارتها وحسن تسييرها تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي وهو ما نصت عليه المادة 60 من قانون البلدية[2]، بالإضافة إلى هاته الأعمال الإدارية التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإنه يمارس السلطة الرئاسية على مستخدمي البلدية، ويسهر على حسن سير المصالح والمؤسسات البلدية[3]. ويتولى إعداد ميزانية البلدية والعمل على تنفيذها، بالإضافة إلى تنفيذ قرارات المجلس الشعبي البلدي وأعماله[4]. وهذا تحقيقاً لمرونة وفعالية العمل الإداري على مستوى البلدية، ولقد أجاز المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض بعض من صلاحياته إلى موظفي البلدية الخاضعين لسلطته، وكذا النواب المساعدين له.

أولا: تفويض الاختصاص.

نظراً لتعدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، خول له قانون البلدية تفويض بعض من اختصاصاته والمتمثلة في التصديق على وثائق الحالة المدنية، كما يجوز له أن يفوض اختصاصه

---

[1] أنظر، المادة 68 من ق.ب

[2] أنظر نص المادة 60 من ق.ب " تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق ومتابعة تطور مالية البلدية.
- إبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهيئات والوصايا والصفقات أو الإيجارات،
- إبرام المناقصات و المزايدات الخاصة بأشغال البلدية، ومراقبة حسن تنفيذها
- إتخاذ كل القرارات الموفقة للتقادم والإسقاط
- رفع الدعاوي لدى القضاء باسم البلدية ولفائدتها
- المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية، بما في ذلك حق الشفعة
- توظيف عمال البلدية وتعيينهم وتسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها، واتخاذ الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية
- السهر على صيانة المحفوظات".

[3] أنظر، المادة 65 من ق.ب

[4] أنظر، المادة 61 من ق.ب

المتعلق بإصدار حوالات الصرف. وهو مانصت عليه المادة 78 من ق.ب بقولها "يختص كل من رئيس الس الشعƑ البلدي ونوابه وكذا موظفي البلدية المفوضين بالتصديق على جميع الإمضاءات التي يضعها كل مواطن بحضورهم اعتمادا على تقديم وثيقة هويته".

بعد استقراء هذه المادة يتبين لنا أن التصديق على الإمضاءات التي يضعها المواطن يعد اختصاصاً مشتركاً بين رئيس الس الشعƑ البلدي ونوابه والموظفين المفوضين، ولقد اشترط عليهم

الحضور شخصياً لممارسة هذا الاختصاص لأنه يرتب المسؤولية الشخصية لكل منهم، فلا يمكن اعتبار التصديق مجرد عمل مادي بل هو عمل قانوني يتمثل في الإقرار الصادر عن الموظف المختص أو المفوض إليه بأن يشهد على صحة التوقيع مع إضفاء الصبغة القانونية على هذه الوثيقة. إن التوقيع من طرف المفوض إليه لا يعني أنه مفوض بالإمضاء لأنه لا يقوم بعمل مادي فهو المسؤول عنه بالرغم من ممارسة الشخص المفوض لهذا الاختصاص لأنه يعد مشتركاً فيما بينهم وهذا تطبيقاً لأحكام التفويض.

إلا أن صياغة المادة لم تكن سليمة لأن التفويض فيها لم يكن بشكل صريح وواضح فعبارة "المفوضين" تدل على أنه يوجد تفويض سابق بل كان من الأحسن أو الأصح إن صح التعبير "يلتزم كل من رئيس الس الشعƑ البلدي ونوابه بالحضور شخصياً أثناء التصديق على جميع الإمضاءات التي يضعها كل مواطن مع تقديم وثيقة هويته. كما يمكن لرئيس الس الشعƑ البلدي أن يفوض هذا الاختصاص إلى أحد موظفي البلدية".

كما يمكن لرئيس الس الشعƑ البلدي أن يفوض اختصاصه المتعلق بإصدار حوالات الصرف طبقاً لنص المادة 171 من قانون البلدية بقولها"يصدر رئيس الس الشعƑ البلدي حوالات الصرف ويمكنه تفويض هذا الاختصاص، وإذا رفض رئيس الس الشعƑ البلدي إصدار نفقة لازمة يتخذ الوالي قرار يقوم مقام حوالة الرئيس طبقا للتشريعات السارية المفعولة".

يتبين لنا من هذه المادة أنه يجوز لرئيس الس الشعƑ البلدي تفويض بعضاً من اختصاصاته المالية والمتمثلة في إصدار حوالات الصرف، إلا أن النص الآذن لم يحدد الاسم الوظيفي للشخص

المفوض إليه، غير أنه يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي تحديده في قرار التفويض وفقاً للأحكام العامة للتفويض.

ولقد تمت الإشارة في نص المادة، على أن للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة هذا الاختصاص إذا رفض القيام به شخصيا أو لم يقوم بتفويضه، باعتباره ممثلاً للسلطة الوصية.

ثانيا: التفويض بالإمضاء.

لم يتضمن قانون البلدية بشكل صريح إلى التفويض بالإمضاء، إلا أنه أشار إليه ضمنياً وهو ما يستنبط من خلال الأحكام الخاصة للتفويض بالإمضاء حيث نص المشرع في المادة 77 من قانون البلدية، على أنه" يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض تحت مسؤولية أي نائب أو موظف في البلدية، استلام تصريحات الولادات والزواج والوفاة وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام الخاصة بالتصريحات المذكورة أعلاه. يرسل قرار التفويض إلى الوالي والنائب العام لدى مجلس القضاء المختص إقليميا".

من خلال نص هذه المادة، يتضح لنا أنه يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض بعضاً من صلاحياته والمتمثلة في صفته ضابطاً للحالة المدنية، غير أن النص القانوني الآذن بالتفويض لم يقيد سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تحديد الشخص المفوض إليه، سواءً كان نائباً أو موظفاً بل ترك الحرية الكاملة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في اختيار الشخص المفوض إليه، أما بالنـسبة لموضوع التفويض فلقد تم تحديد الأعمال المفوضة فيما يلي:

- استلام تصريحات الولادات والزواج والوفاة.
- تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدينة.
- تحرير وتسليم جميع الوثائق الخاصة بتصريحات الولادات والزواج والوفاة.

وتطبيقا للأحكام الخاصة لتفويض بالإمضاء، فإنه يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي ممارسته لهذه الأعمال المفوضة إلى جانب الشخص المفوض إليه، لأنها تتم باسم رئيس المجلس الشعبي البلدي

وتحت مسؤوليته الفردية وهو ما أكدت عليه المادة السابقة "أن يُفوض تحت مسؤوليته" وهو ما يتنافى مع الأحكام الخاصة لتفويض الاختصاص، لأن مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي لوحده لا تكون إلا في حالة التفويض بالإمضاء.

غير أنه يستفاد من نص المادة السابقة، أن التفويض يتضمن أولاً استلام التصريحات المتعلقة بالولادات والزواج والوفاة، ثانياً تسجيل جميع الوثائق و الأحكـام القضائية في سجلات الحـالة المدنية ثالثاً تحرير وتسليم التصريحات المذكورة أعلاه. غير أن التسليم يقتضي الإمضاء على هذه التصريحات وفي حقيقة الأمر أن العمل الذي يمارسه الشخص المفوض إليه هو عمل مادي فقط، فهو إذن لا يمارس سلطة القيام بعمل إداري، إلا أنه يجب على الشخص المفوض أي رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يحدد في قرار التفويض المهام التي يقوم بها المفوض إليه.

ولقد اشترطت المادة 77 لصحة التفويض إجراءاً جوهرياً وملزماً فعلى الشخص المفوض أي رئيس المجلس الشعبي البلدي إرسال قرار التفويض إلى الوالي والنائب العام لدى مجلس القضاء المختص إقليمياً وهذا لعدة اعتبارات، فالوالي يعد السلطة الوصية على أعمال وأعضاء مجلس الشعبي البلدي، أما النائب العام فهو الذي يشرف على رقابة أعمال ضباط الحالة المدنية

حيث أكد على مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما يتناسب مع الشروط الخاصة للتفويض بالإمضاء. لأن محل التفويض لا يعد عمل إداري قانوني بل هو مجرد عمل إداري مادي لأن تحرير وتسليم أي وثيـقة إداريـة يجب أن يكون موقعاً عليها من طرف الموظف المختص أو المفوض إليه، وعلى المفوض تحديد ذلك في قرار التفويض بشكل واضح وصريح مع تعيين الشخص المفوض إليه باسمه الوظيفي والشخصي. ولهذا ينبغي معرفة الأسماء الوظيفية للأشخاص المفوض إليهم الواردة في النصوص التنظيمية

ومن أجل إتمام عملية التفويض يجب علينا تعيين الأشخاص المفوض إليهم وفقا للنص القانوني الآذن به وعليه سنقوم بتحديدهم في الفرع التالي.

الفرع الثاني

الهيئات المفوض إليها

تعمل تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الهيئات والمصالح التي تقوم بمساعدته في القيام بمهامه، غير أن طبيعة التنظيم الإداري للبلدية يختلف من بلدية إلى أخرى من حيث عدد المصالح الإدارية وبحسب الكثافة السكانية.ولقد أشار قانون البلدية في المادة 77 على أنه يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض تحت مسؤوليته أي نائب أو موظف في البلدية.

أولاً: نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي

بعد تعيين الرئيس من طرف أعضاء القائمة التي نالت الأغلبية خلال ثمانية أيام، يقوم بتعيين هيئة تنفيذية تتكون من عدد من النواب تتولى الإشراف والمتابعة بخصوص مداولات المجلس ومساعدته في أداء صلاحياته المخولة له قانوناً.يتراوح عدد النواب من 02 إلى 06 نواب ويختلف هذا العدد بحسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي كالتالي[1]

02 نائبان في البلديات التي تتكون من 7 إلى 9 منتخبين

03 نواب في البلديات التي تتكون من 11 إلى 13 منتخب

04 نواب في البلديات التي تتكون من 23 منتخباً

06 نواب في البلديات التي تتكون من 33 منتخباً.

ثانياً: موظفي البلدية

تتكون البلدية من مجموعة المصالح المتمثلة في الأمانة العامة ومصلحة التنظيم والشؤون العامة والنشاط الاجتماعي والثقافي ومصلحة الشؤون المالية والنشاط الاقتصادي، حيث تختلف طبيعة التنظيم الإداري في البلدية بحسب حجم النسمة السكانية والمهام المسندة إليها.وتحتوي هذه المصالح على مجموعة من المكاتب.

---

[1] أنظر ، محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، 2004، ص.160.

1- الأمين العام Le secretair général

يعتبر الأمين العام الركيزة الأساسية في البلدية، والمساعد الأول لرئيس المجلس الشعبي البلدي في تسيير شؤون ومصالح البلدية[1]. وتتمثل صلاحيات الأمين العام للبلدية وفقاً لنص المادة 119 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 20 فبراير1991[2]. المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات بقولها على أنه "يتولى الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يأتي:

- تولي جميع مسائل الإدارة العامة،
- إعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي،
- القيام بتنفيذ المداولات،
- القيام بتبليغ محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي، وقرارات السلطة الوصية.
- تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها و التنسيق بينها ورقابتها .
- ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية".

ومن خلال نص هذه المادة يتبين لنا المكانة القانونية التي يتمتع بها الأمين العام داخل البلدية فهو يلعب دور الوسيط بين الهيئة المنتخبة ومصالح البلدية، ويتولى سلطة التسيير من خلال التنسيق والتنشيط والرقابة وممارسة السلطة الرئاسية على موظفي البلدية باسم رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما نصت عليه المادة 128 من قانون البلدية "تخضع إدارة البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي".

ثانياً: المصالح الإدارية les services administratifs

تتمثل هذه المصالح في مصلحة التنظيم والشؤون العامة والنشاط الاجتماعي والثقافي ومصلحة الشؤون المالية والنشاط الاقتصادي، حيث تختلف طبيعة هذه المصالح بحسب حجم الكثافة السكانية والمهام المسندة إليها. وتحتوي هذه الأخيرة على مجموعة من المكاتب .

---

[1] أنظر،م.ر 99-240 المادة 03 الفقرة 08 تنص على أنه "يتم تعيين الأمين العام بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس الحكومة"ج.ر العدد 1999-76، ص.06.

[2] أنظر، ج.ر العدد 1991-06، ص.225.

إن مصلحة التنظيم و الشؤون العامة و النشاط الاجتماعي و الثقافي تتكفل لكل ما يتعلق لتنظيم الممارسة المهنية لأصحاب الحرف و التجار و غيرها من المهام بالإضافة إلى المنازعات القانونية سواء كانت بين الأفراد أو المؤسسات العمومية كما تتلقى استلام وثائق الحالة المدنية و العمل على إحصاء الكثافة السكانية بالبلد و كلما يتعلق بالانتخابات من حيث التسجيل في القوائم الانتخابية و مراجعتها، و تقديم الرعاية الاجتماعية والصحية لسكان البلدية، والقيام بمختلف النشاطات الثقافية[1] .

أما بالنسبة لمصلحة الشؤون المالية و النشاط الاقتصادي فتعمل على تسيير أملاك البلدية سواء كانت منقولات أو عقارات و القيام بإبرام الصفقات العمومية وكل ما يتعلق بالأمور المالية والنشاطات الاقتصادية .

ثالثا: المصالح التقنية les services techniques

تتواجد على مستوى البلدية مجموعة من المصالح المكلفة بمتابعة المشاريع و الإنجازات التي تقوم بها البلدية في إطار تجسيد المخططات الإنمائية بمختلف القطاعات[2]. تتكون هذه المصالح من موظفين مختصين في المجالات التقنية كالمهندسين المعماريين والأطباء البيطريين إلى غيرهم من دور الاختصاص الفني و التقني و ذلك بغرض المساهمة في إنجاز المشاريع التنموية، و لتحقيق السير الحسن لمختلف نشاطات البلدية سواء في قطاع التعليم أو الصحة أو في ميدان التعمير.

إن دراسة التفويض الإداري بشأن الهيئات المحلية محصور في ممثليهما أي الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي إلا أن هذا الأمر يختلف بالنسبة للهيئات المرفقية أو المصلحية فهي تتنوع وتتعدد بحسب طبيعة النشاط أو الاختصاص المحدد لها قانوناً ولذلك سوف نخص هذه الدراسة لأهم المؤسسات الإدارية العامة في المطلب الموالي.

---

[1] أنظر، ناصر لباد، المرجع السابق، ص. 218 .

[2] أنظر، ناصر لباد، نفس المرجع، ص. 219.

المطلب الثالث

مسئولو المؤسسات الإدارية العامة

تعد المؤسسات الإدارية العامة هيئات مرفقية ذات طابع إداري، فهي تتمتع بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من استقلال مالي وإداري عن الدولة، بحيث تعتبر أعمالها أعمالاً إدارية والمتمثلة في القرارات والعقود الإدارية، ويعتبر مستخدميها موظفون عموميون، فهي تخضع لأحكام القانون العام. و إلا أنها تختلف من حيث طبيعة النشاط وذلك طبقاً للنصوص القانونية والتنظيمية التي تحدد مجال اختصاصها.

يتم تسيير هذه المؤسسات الإدارية العامة من طرف مسؤولين معينين من قبل السلطة الوصية ويمارسون سلطتهم بموجب النصوص التنظيمية، ولقد خولت لهم هذه النصوص تفويض بعض من صلاحياتهم إلى مجموعة من الأجهزة الإدارية التي تعمل تحت إشرافهم وذلك بهدف المساهمة في تحقيق السير الحسن لنشاطات وأعمال المؤسسة.ونظراً لتعدد المؤسسات الإدارية العامة حاولنا التطرق إلى المؤسسات ذات الأهمية في تحقيق حاجيات الأفراد من حيث مجال التعليم العالي والصحة.

وعلى هذا الأساس سوف نتطرق لمدير الجامعة (الفرع الأول)، ثم نتناول مدير القطاع الصحي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مدير الجامعة

تعد الجامعة مؤسسة عامة ذات طابع إداري تنشأ بموجب مرسوم تنفيذي، بناءً على اقتراح من الوزير المكلف بالتعليم العالي .ويشرف على تسييرها مدير له سلطة اتخاذ القرارات وتحمل المسؤوليات الكاملة، في ممارسة صلاحياته الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 98 – 253 المؤرخ في 17 أوت 1998 المعدل والمتمم للمرسوم 83- 544 المؤرخ في 24 سبتمبر 1983 الذي يتضمن

القانون الأساسي النموذجي للجامعة[1].ولقد تضمن هذا المرسوم التنفيذي صلاحيات مدير الجامعة وخول له سلطة تفويض بعض منها إلى مسؤولي الهيئات المساعدة له.

أولاً: صلاحيات مدير الجامعة

يتولى مدير الجامعة ممارسة السلطة السليمة على جميع موظفيها من خلال سلطة التعيين بالنسبة للمستخدمين الذين لم تتقرر بشأنهم طريقة أخرى للتعيين، كما يسهر على تطبيق التشريع والتنظيم المعمول بما في مجال التعليم العالي والبحث العلمي وعلى حسن سير واحترام النظام الداخلي للجامعة الذي يتولى إعداده ويصادق عليه المجلس التوجيهي للجامعة، وهو المسؤول عن النظام والانضباط داخل الحرم الجامعي. والمكلف بتسليم الشهادات الجامعية بناء على الوزير المعني.

بالإضافة إلى ذلك يقوم بإبرام الصفقات العمومية والاتفاقيات لصالح الجامعة ويعمل على اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتحسين النشاطات البيداغوجية والعلمية، فهو الآمر الرئيسي بالصرف للميزانية المخصصة لتسير الوسائل المادية والبشرية الموضوعة تحت تصرفه.

ثانياً: سلطة مدير الجامعة في التفويض

لقد خولت النصوص التنظيمية لمدير الجامعة تفويض بعضاً من صلاحياته إلى مسؤولي الأجهزة المساعدة له، ولمعرفة سير هذه العملية يجب علينا التطرق أولاً لمحل التفويض ثم إلى الأشخاص المفوض إليهم.

1- تفويض الاختصاص

يقوم مدير الجامعة بتفويض جزءاً من اختصاصاته والمتمثلة في سلطة تسيير الاعتمادات المالية لعمداء الكليات باعتبارهم آمرين ثانويين بالصرف حيث يُكلف العميد بتسيير الكلية ويتخذ كل التدابير اللازمة والسهر على حسن سير المصالح الخاضعة لسلطته ويعد الآمر الثانوي بالصرف.فهو يتلقى تفويضاً من قبل مدير الجامعة بشأن سلطة التصرف في اعتمادات التسيير. وهو مانصت عليه المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 98 – 253 المؤرخ في 17 أوت 1998، المتضمن القانون.

---

[1] أنظر، ج.ر العدد 1998-60، ص.04.

الأساسي للجامعة " يكلف العميد بالقيام بتسيير الكلية ويتخذ كل التدابير المساعدة على حسن سير المصالح الخاضعة لسلطته وتنظيمها وبهذه الصفة يكون الآمر بالصرف الثانوي لاعتمادات التسيير التي يفوضها إياه مدير الجامعة، كما أن لعميد الكلية صلاحيات أخرى أصلية يمارسها بمقتضى النصوص التنظيمية."

وإلى جانب هذه الصلاحيات، يتولى عميد الكلية ممارسة السلطة السلمية على جميع الموظفين الموضوعين تحت سلطته كما يحضر اجتماعات مجلس الكلية ويتولى تنفيذ قراراتها بالإضافة إلى ذلك يقوم بإعداد التقرير السنوي عن مختلف النشاطات وإرساله إلى مدير الجامعة بعد الموافقة عليه من طرف مجلس الكلية[1].

وتطبيقاً للأحكام الخاصة بتفويض الاختصاص، فإن هذا التفويض يتم بحكم الصفة الوظيفية التي يتمتع بها الشخص المفوض إليه والمخولة له بموجب القانون. ولصحة هذا التفويض يجب أن يكون قرار التفويض الصادر عن مدير الجامعة مطابقاً للنص الآذن من حيث تحديد موضوع التفويض والشخص المفوض إليه وعلى هذا الأخير الالتزام بحدود القرار لأنه يمارس هذا الاختصاص باسمه وتحت مسؤوليته، مع العلم أنه لا يمكن لمدير الجامعة ممارسته إلا إذا تم إلغاء قرار التفويض بشكل صريح.

وفي حقيقة الأمر، فإن هذا التفويض إجباري لأنه ليس من السهل ممارسة هذا الاختصاص من طرف مدير الجامعة نتيجة التوسع الهيكلي والبشري الذي تتسم به الجامعة. كما أنه يهدف إلى تحقيق السير الحسن للعمل الإداري ولاستمرارية الخدمات التي تقدمها الجامعة تماشياً مع مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام وباضطراد.

2- تفويض التوقيع

بالإضافة إلى تفويض الاختصاص فإن لمدير الجامعة سلطة تفويض إمضائه غير أن النص الآذن لم يحدد مجال أو مضمون التفويض أي طبيعة الوثـائق أو المقـررات أو القرارات المفوضـة

[1] أنظر، المادة 34 من م.ت 98-253 المؤرخ في 17 أوت 1998، ج.ر العدد 1998-60، ص.10.

للإمضاء عليها وهذا يعني أن للمفوض أي مدير الجامعة الحرية في تحديده بشكل واضح وصريح في قرار التفويض، لأن الأصل فيه أن يكون جزئياً.

فإذا كان النص الآذن قد حدد الاسم الوظيفي للمفوض إليه والمتمثل في كل من الأمين العام ومسؤول المكتبة المركزية[1]، غير أنه لم يعين مجال التفويض، ولكن المفوض مُلزم بتعيين الاسم الوظيفي والشخصي للمفوض إليه وفقاً للنص الآذن، وله الحرية في اختيار موضوع التفويض في حدود المهام المخولة للشخص المفوض إليه، لأن هذا التفويض يتم باسمه ولحسابه فهو المسؤول عنه إذ يجوز له ممارسة هذا العمل المفوض إلى جانب الشخص المفوض إليه لأنه تفويض شخصي. هذا بالنسبة لسلطة مدير الجامعة في التفويض أما بالنسبة لمدير القطاع الصحي فسنتعرض له في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

مدير القطاع الصحي

يعتبر القطاع الصحي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ويتمتع بالشخصية المعنوية فهو يتكون من مجموعة الهياكل الصحية العمومية الخاصة بالوقاية والتشخيص والعلاج والاستشفاء وإعادة التكيف الطبي التي تغطى حاجيات السكان في مختلف المناطق[2] يدير القطاع الصحي مجلس الإدارة ويسيره مدير، المزود بجهاز استشاري يسمى بالمجلس الطبي ولمدير القطاع الصحي مجموعة من الصلاحيات التي يمارسها بنفسه أو بواسطة تفويض بعض منها إلى أحد مساعديه.

---

[1] أنظر، م.ت رقم 98-253 نص المادة 20 مكرر على أنه " يكلف الأمين العام للجامعة بالتسيير الإداري والمالي لهياكل إدارة الجامعة والمصالح المشتركة، ويتلقى بهذه الصفة تفويضاً بالإمضاء من مدير الجامعة". ونص المادة 20 مكرر 1"يُكلف مسؤول المكتبة المركزية بالسير العام للهياكل الموضوعة تحت سلطته، ويتلقى بهذه الصفة تفويضاً بالإمضاء من مدير الجامعة"

[2] أنظر، المادتين 2 و 3 من م.ت رقم 97-466 المؤرخ في 02 ديسمبر1997، والذي يحدد قواعد إنشاء قطاعات صحية وتنظيمها وسيرها، ج.ر العدد81، ص.20.

أولا: صلاحيات مدير القطاع الصحي

تتمثل صلاحيات مدير القطاع الصحي وفقا لنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 97-466 المؤرخ في 02 ديسمبر 1997 الذي يحدد قواعد الإنشاء القطاعات الصحية وتنظيمها وسيرها. فإنه يقوم بممارسة السلطة السلمية على مستخدمي المؤسسة المتمثلة في صلاحية التعيين باستثناء المستخدمين المعينين بطريقة أخرى. كما يتولى سلطة التسيير الإداري وإبرام الصفقات والاتفاقيات في إطار التشريع المعمول به ويمثل القطاع الصحي أمام العدالة وفي جميع أعمال الحياة المدنية.

ويقوم بتنفيذ مداولات مجلس الإدارة ويضع مشروع الهيكل التنظيمي والنظام الداخلي للمؤسسة يتولى إعداد التقرير السنوي للنشاطات المتعلقة بالقطاع الصحي ويرسله إلى السلطة الوصية بعد موافقة مجلس الإدارة[1]. ويعد الآمر بالصرف فيما يخص نفقات المؤسسة كما يقوم بتحضير مشاريع الميزانية التقديرية وإعداد حسابات المؤسسة.

ثانيا: سلطة مدير القطاع الصحي في تفويض مهامه

لتحديد الكيفية التي يتم بها التفويض يجب علينا أولاً معرفة موضوع التفويض ثم الأشخاص المفوض إليهم. ولقد اقتصر المرسوم التنفيذي رقم 97– 466 المتعلق بسير وتنظيم القطاع الصحي على أنه يجوز للمدير أن يقوم بتفويض إمضائه فقط دون الإشارة إلى تفويض الاختصاص وفقاً لنص المادة 19 الفقرة الأخيرة على أنه" يمكن لمدير القطاع الصحي تفويض إمضائه على مسؤوليته لصالح مساعديه".

إن النص الآذن غير محدد لموضوع التفويض والشأن كذلك بالنسبة للاسم الوظيفي للأشخاص المفوض إليهم وذلك بذكر مصطلح"مساعديه"، غير أنه يستوجب على الشخص المفوض أي مدير القطاع الصحي تحديد ذلك في قرار التفويض مع تبيان الاسم الوظيفي والشخصي للمفوض إليه والالتزام بجميع الشكليات الجوهرية التي تتطلبها مشروعية القرار الإداري من حيث تبليغ القرار إلى الشخص المفوض إليه وكذا نشره لأنه يعد قراراً تنظيمياً.

---

[1] يخضع القطاع لوصاية الوالي

ولقد أكدت المادة السابقة على مسؤولية مدير القطاع الصحي تماشياً مع الأحكام الخاصة للتفويض بالإمضاء. كما يمكنه أن يُمارس العمل المفوض به إلى جانب المفوض إليه لأنه يتم باسمه ولحسابه فهو تفويض شخصي ولا ينتهي إلا بتغير أحد طرفيه وذلك بشكل تلقائي دون الحاجة إلى إصدار قرار صريح يُلغي هذا التفويض، فهو يُشكل استثناءً على قاعدة توازي الأشكال لأنه لا يُعد اختصاصًا.كما أشارت المادة السابقة على أن يفوض مدير القطاع الصحي إمضائه لصالح مساعديه، والمقصود بهم المديرين المساعدين له في تأدية مهامه[1].

[1] أنظر، نص المادة 18 من المرسوم السابق " يساعـد المدير في تأدية مهامه مديرون مساعدون، يعين المديرون المساعدون بقرار من الوزير المكلف باقتراح من مدير المؤسسة ."

خلاصة الفصل الثاني

يحقق أسلوب التفويض الإداري أهمية خاصة في سير وأداء الوظيفة الإدارية، وذلك بنقل أو منح بعض من اختصاصات الرؤساء الإداريين إلى مرؤوسيهم سواءً داخل الهيئة الإدارية أو على مختلف الوحدات التابعة لها، غير أن هذه الأهمية تختلف باختلاف حجم استعماله وطبيعته.

ولقد تم تقرير أسلوب التفويض الإداري في مختلف النصوص القانونية التي تحدد اختصاصات الهيئات الإدارية المتواجدة في التنظيم الإداري الجزائري، والمتمثلة في الهيئات المركزية والمحلية والمؤسسات العامة الإدارية.وتتمثل الهيئات الإدارية المركزية في رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة و أعضائها، حيث يمارس رئيس الجمهورية صلاحياته المحددة في أحكام الدستور، باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في التنظيم الإداري الجزائري، الذي يضطلع بممارسة اختصاصات دستورية عديدة، ولقد تم التأكيد على ممارستها من طرفه ولا يجوز له تفويضها، حيث استعمل المؤسس الدستوري أسلوب التقييد والحصر والاستثناء للاختصاصات التي يمارسها بصفته الشخصية دون أن يقوم بتفويضها.

غير أنه يجوز لرئيس الجمهورية تفويض جزء أو بعض من سلطته التنظيمية والتي لم يستثنيها المؤسس الدستوري من التفويض، وتطبيقاً للأحكام العامة فإنه لا يجوز تفويض الصلاحيات الدستورية إلا بنص دستوري، سواءً كان تفويض اختصاص أو توقيع، ويجوز لرئيس الجمهورية تفويض توقيعه أو إمضائه بشأن صلاحياته غير الدستورية إلى المصالح التابعة لرئاسته، وفقاً للنصوص التنظيمية.

أما بالنسبة لرئيس الحكومة فهو يمارس كذلك سلطاته الواردة في أحكام الدستور فهو المساعد الأول لرئيس الجمهورية في الاضطلاع بقيادة السلطة التنفيذية للدولة، على الرغم من أن طبيعة النظام السياسي الحالي يتجه من الشبه الرئاسي إلى الرئاسي نتيجة السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية

وتعمل تحت إشراف رئيس الحكومة مجموعة من المصالح الخاضعة لسلطته حيث تتولى القيام بمساعدته في أداء صلاحياته الدستورية بموجب النصوص التنظيمية التي تحدد لها اختصاصاتها الأصيلة والصلاحيات غير الدستورية المفوضة إليها من طرف رئيس الحكومة، وذلك لتحقيق الأداء الأفضل و الأمثل للوظيفة الإدارية في الدولة، باعتباره المسؤول عن حسن سير الإدارة العمومية.

ويتولى رئيس الحكومة توزيع الصلاحيات بين أعضاء حكومته بموجب نصوص تنظيمية، تبين لهم كيفية ممارستها، وتخول لهم تفويض بعض منها إلى مسؤولي الإدارة المركزية للوزارة، وإلى مسؤولي المصالح الخارجية المتواجدة على المستوى المحلي.

إلى جانب الهيئات المركزية، يمارس مسؤولي الهيئات المحلية، كلاً من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى مسؤولي المؤسسات العامة الإدارية، صلاحياتهم المحددة في النصوص القانونية والتنظيمية، وتعمل على مساعدتهم مجموعة من الأجهزة الإدارية، والتي تختص بممارسة الاختصاصات المخولة لها قانوناً بالإضافة إلى المهام المفوضة إليها من طرف مسؤولي هده الهيئات. وذلك لغرض استمرارية الوظيفة الإدارية والتخفيف من الأعباء الإدارية.

وما يتم استخلاصه من خلال تطبيق أسلوب التفويض في التنظيم الإداري الجزائري، هو اقتصار مختلف النصوص القانونية على التفويض بالإمضاء بشكل واسع يتناقض مع تفويض الاختصاص، بالإضافة إلى عدم دقة ووضوح هذه النصوص القانونية، وإلى غياب النصوص التنظيمية أحياناً التي تحدد كيفية استعماله، مما يؤدي إلى تفادي تطبيقه من طرف المسؤولين المخول لهم قانوناً. والتناقض أحياناً بين هذه النصوص القانونية والأحكام النظرية للتفويض .

ولا يمكن أن تتحقق أهمية التفويض الإداري، إلا إذا تم تدارك هذا الأمر من طرف السلطة التشريعية والتنظيمية المختصة في تقرير الأحكام المتعلقة بالتفويض الإداري، دون الاقتصار على التفويض بالإمضاء لأن هذا الأخير لا يمكنه أن يؤدي إلى تحقيق الأهداف المرجوة .

إن تطور الوظيفة الإدارية واتساع حجمها في الدولة الحديثة أدى إلى البحث عن أنجع أساليب التنظيم الإداري المحكم وذلك بهدف تحقيق السير الحسن لمختلف الهيئات الإدارية، لأنه أصبح يشكل ضرورة حتمية في تحقيق استمرارية وفعالية العمل الإداري. حيث يعتبر التفويض من بين أساليب التنظيم الإداري في تسيير الوظيفة الإدارية للدولة، فهو يشكل صورة من صور عدم التركيز الإداري. وتجدر الإشارة إلى أن استعمال هذا الأسلوب لا يقتصر على التنظيم الإداري المركزي فقط، بل يمتد تطبيقه إلى التنظيم الإداري اللامركزي، بصورتيه سواءً كانت هيئات محلية أو مرفقية.

يعد التفويض الإداري أسلوباً مستقلاً بذاته وذلك من حيث الأحكام القانونية التي يخضع لها، فهو يتميز عن غيره من الأنظمة القانونية المستعملة في ممارسة الاختصاصات الإدارية، كالإنابة والحلول وغيرها.كما أنه يكتسي أهمية بالغة من حيث استمرارية الوظيفة الإدارية في للدولة، وهو يسعى كذلك إلى تحقيق الإصلاح الإداري وتخفيف الأعباء عن مسؤولي الهيئات الإدارية، إلا أنه قد تواجهه مجموعة من الصعوبات التي تعيق عملية سيره، والمتمثلة خصوصاً في الصعوبات التنظيمية، والتي تعود أساسا إلى عملية تقرير هذا الأسلوب في النصوص القانونية .

بالإضافة إلى الصعوبات الشخصية والتي تعود على كل من الرؤساء والمرؤوسين حيث تتمثل الأولى في تخوف الرؤساء من المسؤولية الملقاة على عاتقهم، وغياب الثقة في المرؤوسين هذا من جهة، ونقص الكفاءة والمعرفة بمزايا التفويض من جهة أخرى. أما بالنسبة للصعوبات التي تعود إلى المرؤوسين، فتتمثل خاصة في التهرب من المسؤولية والتقاعس والتماطل في أداء الاختصاصات الإدارية المخولة لهم قانونا.

ولنجاح أسلوب التفويض الإداري يجب أولاً تقرير التفويض الإداري بشكل واضح ودقيق في النصوص القانونية والتنظيمية، وكذلك تحسين مستوى الرؤساء الإداريين، وتكوين المرؤوسين وفقاً للمناهج والأساليب الحديثة للتسيير الإداري، بغية تحقيق الأهداف الأساسية التي يقتضيها نشاط الإدارة، وتماشياً مع التطورات الراهنة التي يقتضيها الحكم الرشيد.

ولا يكون التفويض مشروعاً إلا إذا توفرت فيه مجموعة من الشروط القانونية المتعلقة بوجود النص الآذن به، فيجب أن يستند التفويض إلى نص قانوني، فأحياناً يكون هذا الأخير محدداً بشكل واضح وأحياناً يترك للشخص المفوض حرية تحديد بعض من صلاحياته في قرار التفويض، وأن يكون النص الآذن من نفس مرتبة النص المقرر في تفويض الاختصاص، أما تفويض التوقيع فلا يشترط أن يكون فيه النص الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المقرر لاختصاص المفوض إلا إذا كان العمل المفوض به دستورياً. كما أن النص الآذن هو الذي يتم فيه تحديد الاسم الوظيفي للشخص المفوض إليه، أما بالنسبة لقرار التفويض يجب أن يكون مستوفياً لجميع أركان القرار الإداري وما يهمنا هو الشروط الشخصية والمتعلقة بطرفي التفويض أي أن يكون القرار صادراً عن الشخص المختص قانوناً أي المفوض والموجه إلى المفوض إليه طبقاً للنص الآذن، بالإضافة إلى الشروط الموضوعية والمتمثلة في تحديد محل التفويض وأن يكون بشكل واضح وصريح ومطابق للنص الآذن وحتى يرتب هذا التفويض آثاره القانونية يجب أن يخضع لشروط شكلية والمتمثلة في النشر والتبليغ لأنه قرار ذو صفة تنظيمية وفردية.

ويترتب على مشروعية التفويض الإداري مجموعة من الالتزامات القانونية على كل من طرفي التفويض، فالشخص المفوض يعد مسؤولاً عن المهام المفوضة إلى الشخص المفوض إليه، لأنه يختص بممارسة السلطة الرئاسية عليه تطبيقا للقاعدة العامة "لا تفويض في المسؤولية".

على الرغم من اختلاف الفقه الفرنسي حول مدى سلطة الرقابة التي يمارسها المفوض على الشخص المفوض إليه، فهناك من يعتبرها رقابة مشروعية، وهناك من يذهب إلى أكثر من ذلك أي أنها لا تقتصر على رقابة المشروعية بل تمتد إلى رقابة الملائمة.

إلا أن تفويض الاختصاص يرتب مسؤولية مزدوجة، أي مسؤولية المفوض إليه إليه أمام المفوض، ومسؤولية هذا الأخير أمام رئيسه المباشر أو السلطة التي تعلوه مباشرة، بخلاف تفويض التوقيع الذي تقوم فيه مسؤولية المفوض فقط، إلا أنه يشترط على المفوض إليه الالتزام بحدود التفويض وإلا قانت مسؤوليته.

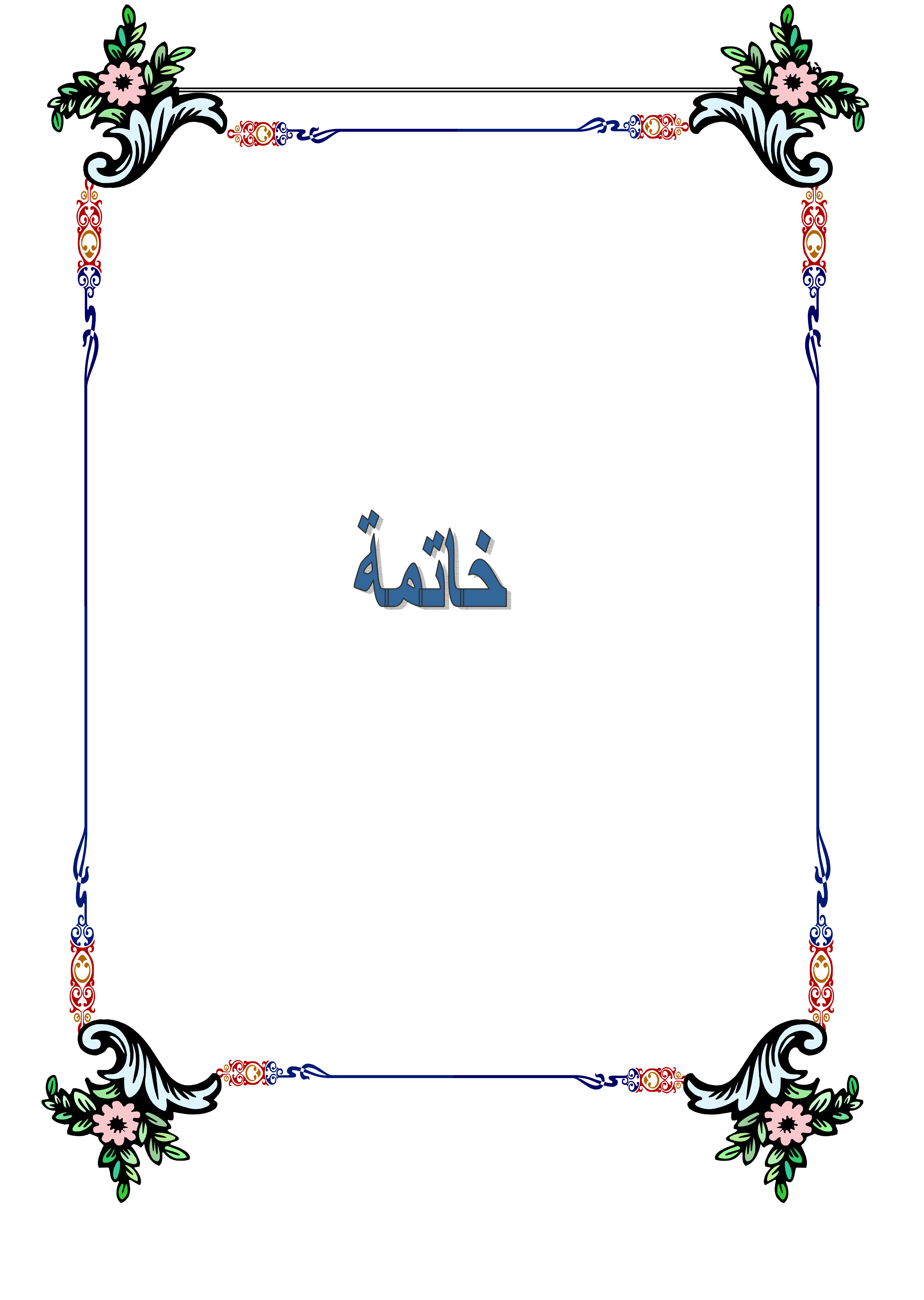
إن ممارسة التفويض تأخذ طابع التأقيت، فنهاية التفويض تخضع للأحكام العامة لنهاية القرارات الإدارية، غير أنه يجب التمييز هنا بين مدى مشروعية التفويض وطبيعته، فإذا كان التفويض مشروعاً فإنه يخضع لأحكام عامة وأخرى خاصة حيث تتمثل الأولى في إنتهاء مدة التفويض أو بإنجاز الاختصاص أو العمل المفوض أو ينتهي عن طريق سلطة المفوض في الإلغاء أو السحب. أما الأحكام الخاصة فتتعلق بطبيعة التفويض حيث أن تفويض الاختصاص ينتهي بانتهاء الصفة الوظيفية للمفوض إليه وبشكل صريح، بخلاف تفويض التوقيع و الذي ينتهي بانتفاء العلاقة الشخصية بين المفوض والمفوض إليه وبشكل تلقائي.

أما بالنسبة للتفويض غير المشروع فإنه ينتهي إما عن طريق سلطة المفوض في الإلغاء أو السحب سواءً تعلق الأمر بقرار التفويض أو القرارات الناجمة عنه أي الصادرة عن المفوض إليه مع التمييز بين القرارات الفردية والتنظيمية، حيث أن الأولى يكون فيها المفوض مقيد من حيث المدة القانونية المقررة للطعن القضائي بخلاف الثانية. وإما يزول بواسطة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء، وذلك باستثناء القرارات الفردية الناجمة عن قرار التفويض غير المشروع وهذا حسب ما جاء به القضاء الفرنسي لحماية حقوق الغير الحسني النية إلا أن الفقه اختلف بشأن صحة هذه القرارات بين مؤيد ومعارض.

من خلال دراستنا لأسلوب التفويض في التنظيم الإداري الجزائري وهذا في ظل النصوص القانونية وغياب القرارات القضائية، نلاحظ أن المشرع لم يبد أهمية خاصة وعناية لازمة لأسلوب التفويض، وذلك من حيث ضبط قواعده وأسسه وفقا للأحكام القانونية التي يخضع لها بالإضافة إلى عدم التوسع في إقراره وتنظيمه من الناحية النظرية مقارنة مع التشريعات الأخرى، فنجد أن المشرع المصري مثلاً قد أدرك أهمية التفويض وذلك من خلال تنظيمه في تقنين خاص به من أجل تسهيل العمل به وتوضيح شروطه وأحكامه القانونية، أما من الناحية العملية فتهرب المسؤولون عن القيام به نتيجة للغموض الوارد في النصوص القانونية وغياب وتأخر النصوص التنظيمية أحياناً، وهذا ما يعيق سير العمل الإداري.

فلهذه الأسباب ينبغي على المشرع الجزائري الاهتمام بأسلوب التفويض الإداري وذلك من حيث تقريره في نصوص قانونية وتنظيمية بسبب تطور واتساع الوظيفة الإدارية في الدولة، وتماشياً مع تطور الأوضاع والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بالنظر إلى تزايد حاجيات الأفراد وهو ما تقتضيه متطلبات المصلحة العامة.

وبناءً على ما سبق فإنه لا يمكن الاستغناء عن أسلوب التفويض الإداري لأنه يساهم في تحقيق فعالية واستمرارية العمل الإداري، ويتماشى مع سرعة وتطور الوظيفة الإدارية في الدولة الحديثة.



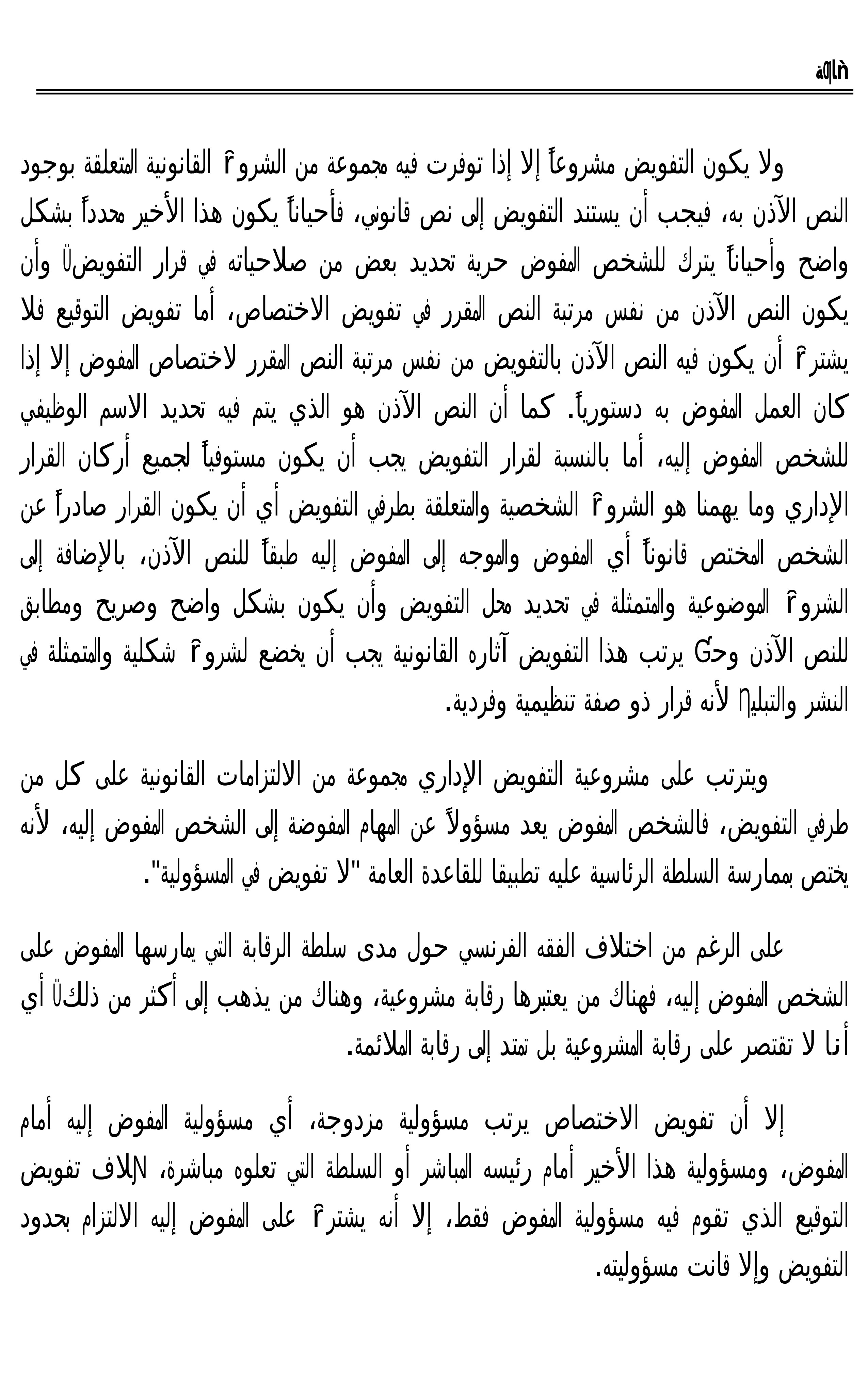
خاتمة

إن تطور الوظيفة الإدارية واتساع حجمها في الدولة الحديثة أدى إلى البحث عن أنجع أساليب التنظيم الإداري المحكم وذلك بدف تحقيق السير الحسن لمختلف الهيئات الإدارية، لأنه أصبح يشكل ضرورة حتمية في تحقيق استمرارية وفعالية العمل الإداري. حيث يعتبر التفويض من بين أساليب التنظيم الإداري في تسيير الوظيفة الإدارية للدولة، فهو يشكل صورة من صور عدم التركيز الإداري. وتجدر الإشارة إلى أن استعمال هذا الأسلوب لا يقتصر على التنظيم الإداري المركزي فقط، بل يمتد تطبيقه إلى التنظيم الإداري اللامركزي، بصورتيه سواءً كانت هيئات محلية أو مرفقية.

يعد التفويض الإداري أسلوباً مستقلاً بذاته وذلك من حيث الأحكام القانونية التي يخضع لها، فهو يتميز عن غيره من الأنظمة القانونية المستعملة في ممارسة الاختصاصات الإدارية، كالإنابة والحلول وغيرها.كما أنه يكتسي أهمية بالغة من حيث استمرارية الوظيفة الإدارية في للدولة، وهو يسعى كذلك إلى تحقيق الإصلاح الإداري وتخفيف الأعباء عن مسؤولي الهيئات الإدارية، إلا أنه قد تواجهه مجموعة من الصعوبات التي تعيق عملية سيره، والمتمثلة خصوصاً في الصعوبات التنظيمية، والتي تعود أساسا إلى عملية تقرير هذا الأسلوب في النصوص القانونية .

بالإضافة إلى الصعوبات الشخصية والتي تعود على كل من الرؤساء والمرؤوسين حيث تتمثل الأولى في تخوف الرؤساء من المسؤولية الملقاة على عاتقهم، وغياب الثقة في المرؤوسين هذا من جهة، ونقص الكفاءة والمعرفة بمزايا التفويض من جهة أخرى. أما بالنسبة للصعوبات التي تعود إلى المرؤوسين، فتتمثل خاصة في التهرب من المسؤولية والتقاعس والتماطل في أداء الاختصاصات الإدارية المخولة لهم قانونا.

ولنجاح أسلوب التفويض الإداري يجب أولاً تقرير التفويض الإداري بشكل واضح ودقيق في النصوص القانونية والتنظيمية، وكذلك تحسين مستوى الرؤساء الإداريين، وتكوين المرؤوسين وفقاً للمناهج والأساليب الحديثة للتسيير الإداري، بغية تحقيق الأهداف الأساسية التي يقتضيها نشاط الإدارة، وتماشياً مع التطورات الراهنة التي يقتضيها الحكم الرشيد.



ولا يكون التفويض مشروعاً إلا إذا توفرت فيه مجموعة من الشروط القانونية المتعلقة بوجود النص الآذن به، فيجب أن يستند التفويض إلى نص قانوني، فأحياناً يكون هذا الأخير محدداً بشكل واضح وأحياناً يترك للشخص المفوض حرية تحديد بعض من صلاحياته في قرار التفويض، وأن يكون النص الآذن من نفس مرتبة النص المقرر في تفويض الاختصاص، أما تفويض التوقيع فلا يشترط أن يكون فيه النص الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المقرر لاختصاص المفوض إلا إذا كان العمل المفوض به دستورياً. كما أن النص الآذن هو الذي يتم فيه تحديد الاسم الوظيفي للشخص المفوض إليه، أما بالنسبة لقرار التفويض يجب أن يكون مستوفياً لجميع أركان القرار الإداري وما يهمنا هو الشروط الشخصية والمتعلقة بطرفي التفويض أي أن يكون القرار صادراً عن الشخص المختص قانوناً أي المفوض والموجه إلى المفوض إليه طبقاً للنص الآذن، بالإضافة إلى الشروط الموضوعية والمتمثلة في تحديد محل التفويض وأن يكون بشكل واضح وصريح ومطابق للنص الآذن وحتى يرتب هذا التفويض آثاره القانونية يجب أن يخضع لشروط شكلية والمتمثلة في النشر والتبليغ لأنه قرار ذو صفة تنظيمية وفردية.

ويترتب على مشروعية التفويض الإداري مجموعة من الالتزامات القانونية على كل من طرفي التفويض، فالشخص المفوض يعد مسؤولاً عن المهام المفوضة إلى الشخص المفوض إليه، لأنه يختص بممارسة السلطة الرئاسية عليه تطبيقا للقاعدة العامة "لا تفويض في المسؤولية".

على الرغم من اختلاف الفقه الفرنسي حول مدى سلطة الرقابة التي يمارسها المفوض على الشخص المفوض إليه، فهناك من يعتبرها رقابة مشروعية، وهناك من يذهب إلى أكثر من ذلك، أي أنها لا تقتصر على رقابة المشروعية بل تمتد إلى رقابة الملائمة.

إلا أن تفويض الاختصاص يرتب مسؤولية مزدوجة، أي مسؤولية المفوض إليه أمام المفوض، ومسؤولية هذا الأخير أمام رئيسه المباشر أو السلطة التي تعلوه مباشرة، بخلاف تفويض التوقيع الذي تقوم فيه مسؤولية المفوض فقط، إلا أنه يشترط على المفوض إليه الالتزام بحدود التفويض وإلا قانت مسؤوليته.

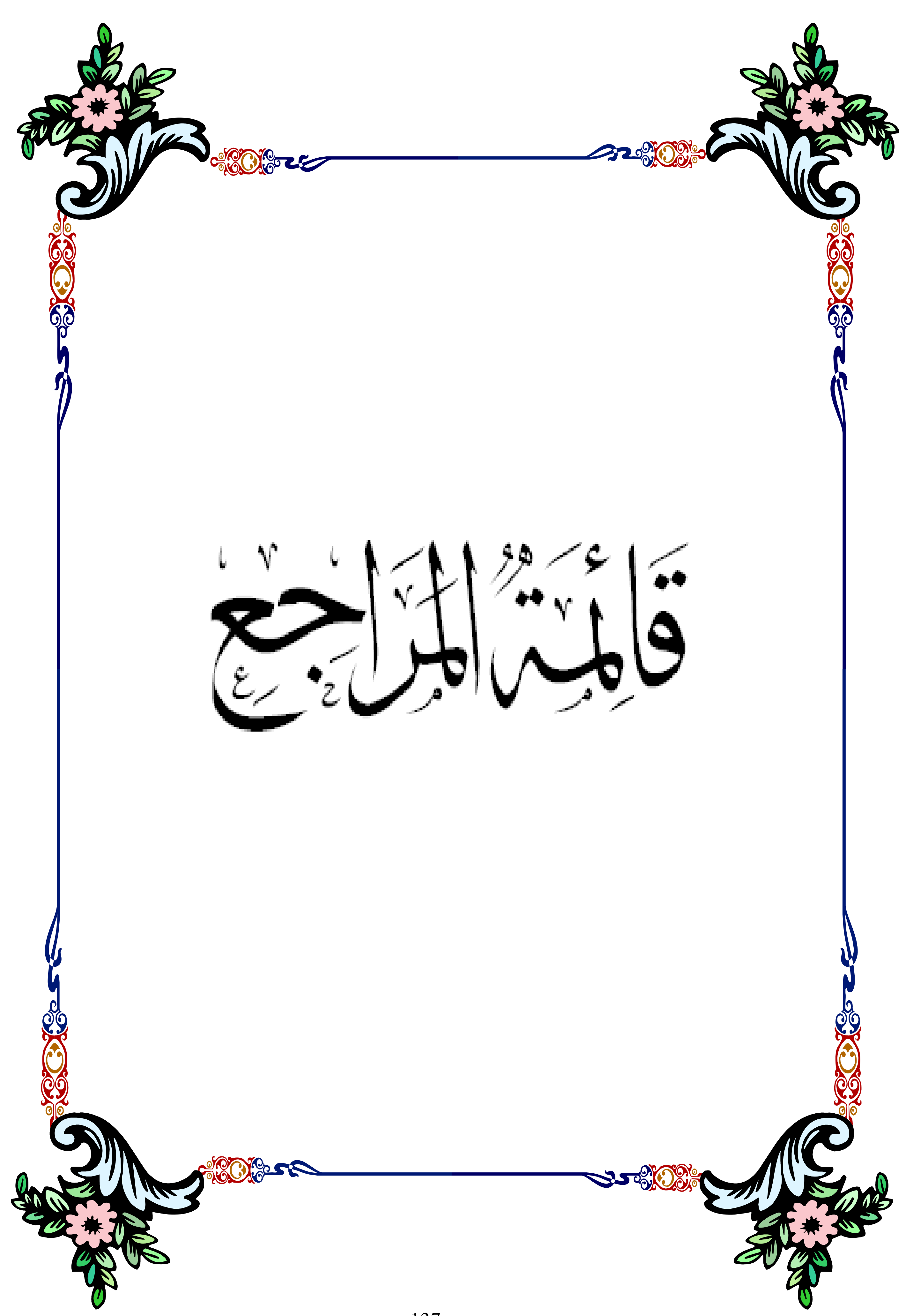
إن ممارسة التفويض تأخذ طابع التأقيت، فنهاية التفويض تخضع للأحكام العامة لنهاية القرارات الإدارية، غير أنه يجب التمييز هنا بين مدى مشروعية التفويض وطبيعته، فإذا كان التفويض مشروعاً فإنه يخضع لأحكام عامة وأخرى خاصة حيث تتمثل الأولى في إنتهاء مدة التفويض أو بإنجاز الاختصاص أو العمل المفوض أو ينتهي عن طريق سلطة المفوض في الإلغاء أو السحب. أما الأحكام الخاصة فتتعلق بطبيعة التفويض حيث أن تفويض الاختصاص ينتهي بانتهاء الصفة الوظيفية للمفوض إليه وبشكل صريح، بخلاف تفويض التوقيع و الذي ينتهي بانتفاء العلاقة الشخصية بين المفوض والمفوض إليه وبشكل تلقائي.

أما بالنسبة للتفويض غير المشروع فإنه ينتهي إما عن طريق سلطة المفوض في الإلغاء أو السحب سواءً تعلق الأمر بقرار التفويض أو القرارات الناجمة عنه أي الصادرة عن المفوض إليه مع التمييز بين القرارات الفردية والتنظيمية، حيث أن الأولى يكون فيها المفوض مقيد من حيث المدة القانونية المقررة للطعن القضائي بخلاف الثانية. وإما يزول بواسطة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء، وذلك باستثناء القرارات الفردية الناجمة عن قرار التفويض غير المشروع وهذا حسب ما جاء به القضاء الفرنسي لحماية حقوق الغير الحسني النية إلا أن الفقه اختلف بشأن صحة هذه القرارات بين مؤيد ومعارض.

من خلال دراستنا لأسلوب التفويض في التنظيم الإداري الجزائري وهذا في ظل النصوص القانونية وغياب القرارات القضائية، نلاحظ أن المشرع لم يبد أهمية خاصة وعناية لازمة لأسلوب التفويض، وذلك من حيث ضبط قواعده وأسسه وفقا للأحكام القانونية التي يخضع لها بالإضافة إلى عدم التوسع في إقراره وتنظيمه من الناحية النظرية مقارنة مع التشريعات الأخرى، فنجد أن المشرع المصري مثلاً قد أدرك أهمية التفويض وذلك من خلال تنظيمه في تقنين خاص به من أجل تسهيل العمل به وتوضيح شروطه وأحكامه القانونية، أما من الناحية العملية فتهرب المسؤولون عن القيام به نتيجة للغموض الوارد في النصوص القانونية وغياب وتأخر النصوص التنظيمية أحياناً، وهذا ما يعيق سير العمل الإداري.

فلهذه الأسباب ينبغي على المشرع الجزائري الاهتمام بأسلوب التفويض الإداري وذلك من حيث تقريره في نصوص قانونية وتنظيمية بسبب تطور واتساع الوظيفة الإدارية في الدولة، وتماشياً مع تطور الأوضاع والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بالنظر إلى تزايد حاجيات الأفراد وهو ما تقتضيه متطلبات المصلحة العامة.

وبناءً على ما سبق فإنه لا يمكن الاستغناء عن أسلوب التفويض الإداري لأنه يساهم في تحقيق فعالية واستمرارية العمل الإداري، ويتماشى مع سرعة وتطور الوظيفة الإدارية في الدولة الحديثة.



قائمة المراجع

أولاً: المراجع العامة

أ- باللغة العربية

01- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994.

02- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.

03 – أنور أحمد رسلان، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية،القاهرة، 1998 .

04- جرجس جرجس، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، الطبعة الأولى، الشركة العالمية للكتاب، بيروت، 1996.

05- حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1997.

06 -حسين عثمان محمد عثمان، دروس في الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت،1991.

07 - خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة، الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.

08 - خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة، الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1997.

09 - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، .1996

10- سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

11- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991.

12- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977

13 - سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.

14 - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العـربي، القـاهرة، 2000.

15 - عبد الغني بسيوني عبد الله، نظـرية الدولة في الإسلام، الدار الجـامعية، بيروت، 1986.

16 - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشـأة المعارف، الإسكندريـة،1996.

17 - عبد الغني بسيوني عبد الله، أصـول علم الإدارة العـامة، الدار الجامعية، بيروت،1983.

18 - عبد الغني بسيوني عبد الله، القـانون الإداري، منشـأة المعارف، الإسكـندرية،1991.

19- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيـم الإداري الجزائري، دار الهدى،الجزائر،2006.

20- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

21- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية،الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.

22- عـمار بوضيـاف، الوجـيز في القـانـون الإداري، دار ريحـانة، الجـزائر،2000.

23 - فؤاد العطار، النـظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية القـاهرة،1996.

24 - صلاح الشنواني، التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، مركز الإسكندرية للكتاب الإسكندرية، 1999.

25 - طـارق الـذوب، الإدارة العـامة، منشـورات الحـلبي الحـقوقية، بـيروت، 2002.

26- ماجد راغب الحـلو، القـانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية،الإسكندريـة،1996.

27 - محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، بدون طبع.

28- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004.

29-محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2005.

30- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.

31- محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998.

32- محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001.

33 - محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العـامة، الـدار الجـامعيـة، الإسـكـندرية، 1992.

34- محمد ناصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، . 2005 .

35- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.

36- محي الدين القبيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1999.

37- مصطفى أبو زيد فهمي وحسين عثمان محمد عثمان، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003.

38- نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1998.

ب- باللغة الفرنسية

01-René CHAPUS, droit administratif général, tome 19éme édition, Montchrestien, Paris, 1995.

02-Georges DUPUIS, Marie – José GUEDON, Patrice CHRETEIN, droit administratif , 8éme édition, Dalloz, Paris, 2002.

03-Pierre-Laurent FRIER, Précis de droit Administratif, 3éme édition, Montchrestien, Paris, 2004.

04 - Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, 16éme édition, tome 1, Paris, 2001.

05 - André de LAUBADERE, Traité de droit administratif, 15éme édition, tome 1, L.G.D. J, paris, 1999.

06 - Martine LOMBARD, Droit administratif, 6éme édition, Dalloz, Paris, 2005.

07 - Ahmed MAHIOU, Cour d'institution administratives, 3éme édition, OPU, Alger, 1981.

08- Gustave PEISER, Droit administratif, 7éme édition, Dalloz, Paris, 1976.

ثانياً: المراجع العامة

أ- رسائل الدكتوراه ومذكرات الماجستير والدروس الجامعية

01- بوجمعة بولقريعات، ، القيادة الإدارية ودورها في تطور الإدارة الجزائرية، مذكرة ماجستير، بن عكنون، جامعة الجزائر،السنة الجامعية 1982-1983.

02- عزاوي عبد الرحمان، مجلس التنسيق الولائي، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1985-1986.

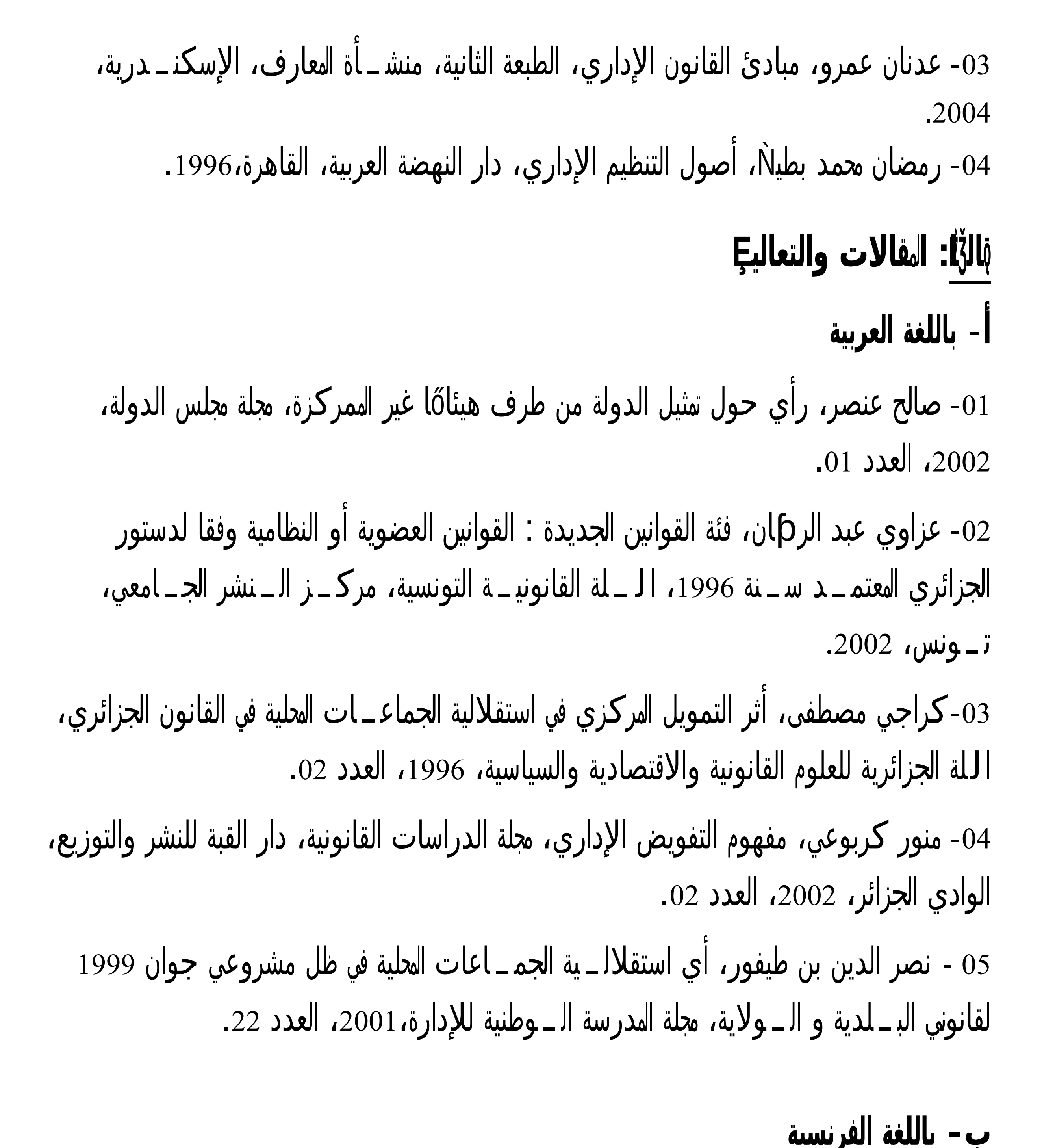
03- عزاوي عبد الرحمان، محاضرات في القانون الدستوري ملقاة على طلبة الماجستير، كلية الحقوق، تلمسان، 2005-2006.

04- منور كربوعي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1985-1986.

ب- المؤلفات:

01- عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، بيروت، 1986.

02- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.



03- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشـأة المعارف، الإسكنـدرية، 2004.

04- رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة،1996.

ثالثا: المقالات والتعاليق

أ- باللغة العربية

01- صالح عنصر، رأي حول تمثيل الدولة من طرف هيئاتها غير الممركزة، مجلة مجلس الدولة، 2002، العدد 01.

02- عزاوي عبد الرحمان، فئة القوانين الجديدة : القوانين العضوية أو النظامية وفقا لدستور الجزائري المعتمـد سـنة 1996، المجـلة القانونيـة التونسية، مركـز النـشر الجـامعي، تـونس، 2002.

03-كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعـات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1996، العدد 02.

04- منور كربوعي، مفهوم التفويض الإداري، مجلة الدراسات القانونية، دار القبة للنشر والتوزيع، الوادي الجزائر، 2002، العدد 02.

05 - نصر الدين بن طيفور، أي استقلالـية الجمـاعات المحلية في ظل مشروعي جوان 1999 لقانوني البـلدية و الـولاية، مجلة المدرسة الـوطنية للإدارة،2001، العدد 22.

ب- باللغة الفرنسية

Jean-marie PONTIER, Actualité continuité et difficultés des transferts de compétences entre L'Etat et les collectivités territoriales, revue Française de droit administratif, janvier-févrrier 2003.

رابعاً: المصادر القانونية

- دستور 1963
- دستور 1976
- دستور 1996
- قانون البلدية رقم 08-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، ج.ر العدد 15-1990.
- قانون الولاية رقم 09-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، ج.ر العدد 15-1990.
- المرسوم الرئاسي رقم 44-89 الصادر في 10 أبريل 1989، المتعلق بتحديد الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، ج.ر العدد 15-1989.
- المرسوم الرئاسي رقم 196-91 المؤرخ في 04 جوان 1991، المتعلق بحالة الحصار، ج.ر العدد -29-1991.
- المرسوم الرئاسي رقم 336-91 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991، المتعلق برفع حالة الحصار، ج.ر العدد44-1991.
- المرسوم الرئاسي رقم 44-92 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن حالة الطوارى، ج.ر العدد 10-1992.
- المرسوم الرئاسي رقم 97 – 01 المؤرخ في 04 يناير 1997 المتعلق بوظيفة الأمين العام في الوزارة ج.ر،، العدد 01-1997.
- المرسوم الرئاسي رقم 99 – 240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتضمن سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية،ج.ر العدد 76-1999.
- المرسوم الرئاسي رقم 197-01 المؤرخ في المؤرخ في 22 جويلية 2001، الذي يحدد صلاحيات مصالح رئيس الجمهورية وتنظيمها، ج.ر العدد 40-2001.
- المرسوم الرئاسي رقم 177-06 المؤرخ في 31 ماي 2006 المتعلق بإلحاق المديرية العامة للوظيفية العمومية برئاسة الجمهورية، ج.ر العدد 36-2006.

- المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ج.ر العدد 13-1990.

- المرسوم التنفيذي رقم 90 -127 المؤرخ في 15 ماي ، المتعلق بالتعيين في 1990 وظائف الدولة المخولة لرئيس الحكومة ج.ر العدد 20-1990.

- المرسوم التنفيذي رقم 90–188 المؤرخ في 23 جوان 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج.ر العدد 26-1990.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 20 فبراير1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج.ر العدد 06-1991

- المرسوم التنفيذي رقم91-307 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، الذي يحدد كيفيات التعيين في بعض وظائف الدولة و المصنفة وظائف عليا،ج.ر العدد 43-1991.

- المرسوم التنفيذي 94- 215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر العدد 48-1994.

- المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 06-09-1995، ك مديرية الإدارة المحلية، ومديرية التنظيم والشؤون العامة.و المنصوص عليهما في ج.ر العدد 50-1995.

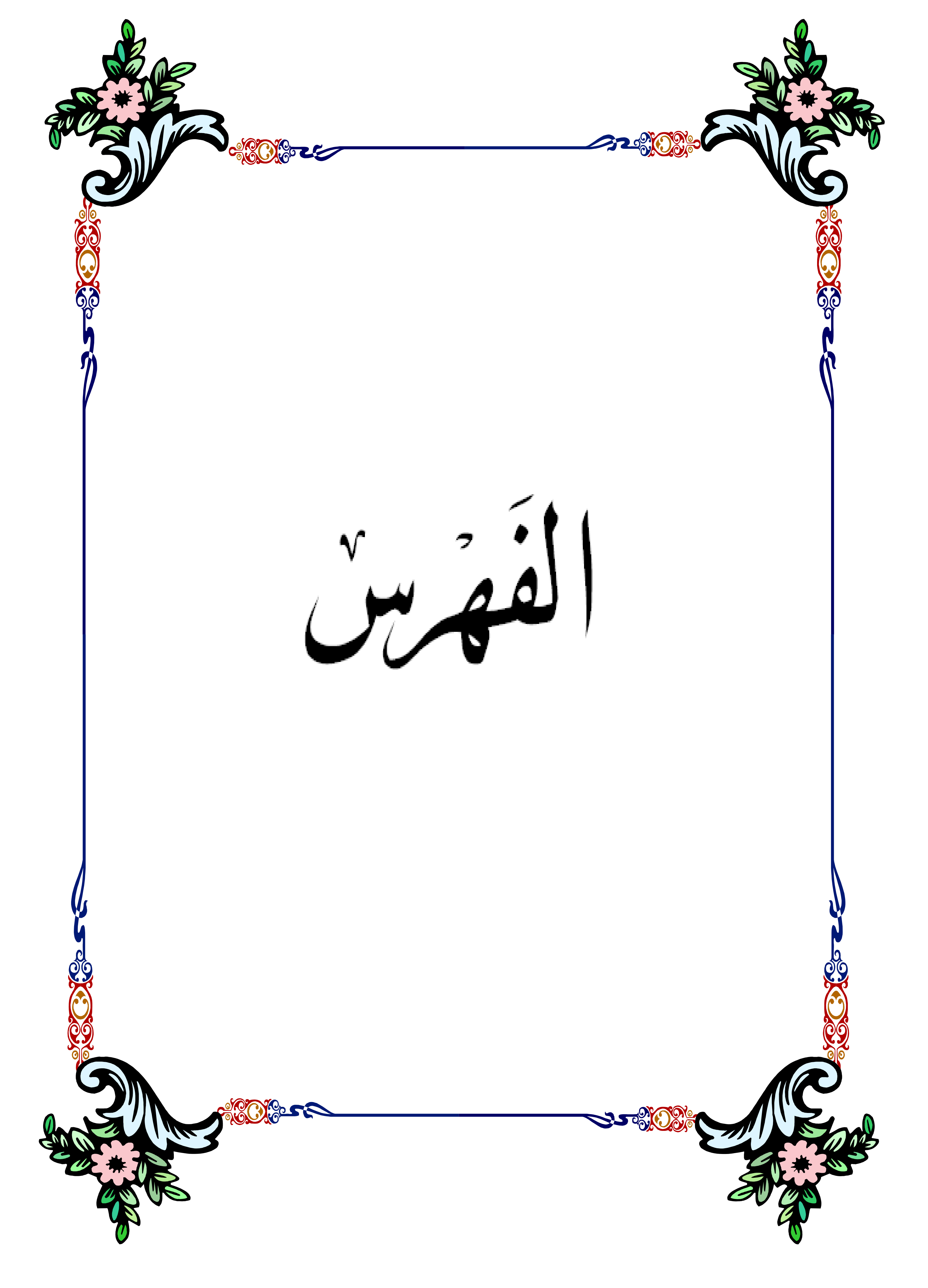
- المرسوم التنفيذي رقم 97–466 المؤرخ في 02 ديسمبر1997، والذي يحدد قواعد إنشاء قطاعات صحية وتنظيمها وسيرها، ج.ر العدد81-1997.

- المرسوم التنفيذي رقم 98 – 253 المؤرخ في 17 أوت 1998 يتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة ج.ر العدد 60-1998.

- المرسوم التنفيذي ت رقم 03-176 المؤرخ في 15 أبريل 2003، المتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة و تنظيمها،ج.ر العدد27-2003.

- المرسوم التنفيذي رقم 03-190 المؤرخ في 28 أبريل 2003 صلاحية المدير العام للوظيفية العمومية، ح ج.ر العدد 30-2003.

- المرسوم التنفيذي رقم 06 - 194 المؤرخ في 31 ماي 2006 والذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم ج.ر العدد 36-2006.



الفَهرسْ

الفهرس

ɣƥlƤDŽlll ţ ɑǂ‡DŽ

ƕƴǴƥƴlll ƕƩ‡llFG :ƜǋǂǇ

إن تطور الوظيفة الإدارية و اتساع حجمها أدى إلى ظهور أسلوب التفويض الإداري باعتباره وسيلة من وسائل عدم التركيز، فهو يقتضي منح بعض من صلاحيات الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه وذلك بناءً على نص قانوني يجيزه، كما أنه يخضع لأحكام قانونية خاصة به تميزه من غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له .

ويشهد التفويض الإداري تطبيقات مختلفة في النظام الإداري الجزائري.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة الإدارية، التنظيم الإداري، التفويض الإداري، تفويض الاختصاص، تفويض التوقيع.

ƕƴƨǆƥƧlll ƕƩ‡llFG :ƒƴǆƒk

Le développement de la fonction administrative et son extension sont à l'origine du système de délégation, et ce à l'instar des autres moyens de déconcentration, qui consiste à octroyer certaines prérogatives du responsable à des agents sur la base d'un texte légal, aussi donc, ce système est régit par des textes juridiques spéciaux qui le distingue des autres système juridiques semblables .

La délégation administrative reçoit des applications différentes dans le système administratif algérien.

Mots-clés : La fonction administrative, l’organisation administrative, la délégation administrative, délégation de compétence, délégation de signature.

ƕƴƦƴ‡ƜǆǕl ƕƩ‡llFG :ƒklƒk

The development of the administrative function and its expansion emmerged the administrative delegation, as one of the other none concentration ‘s tools. It autorises to give head jurisdictions to other employees placed under its responsibility on the basis of allowed lawful text it is governed by special basis that it distinguished from other similar lawful systems .

The administrative delegation reserves different implementations in the Algerian law.

Key–words: Administrate organization, administrate delegation, administrate function, competency delegation, the right to sign.